UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LES

TENDANCES UNITAIRES ET PROVINCIALISTES

EN FRANCE

A LA FIN DU XVIII[e] SIÈCLE

(La division des provinces en départements)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Nancy
le vendredi 27 juin 1913 à 4 heures

PAR

CHARLES BERLET

Président.....	M. GAVET, Professeur.
Suffragants.....	MM. CARRÉ DE MALBERG, Professeur. MICHON, Professeur.

IMPRIMERIES RÉUNIES DE NANCY

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I ✿

Doyen honoraire et professeur honoraire : M. BLONDEL, ✻, I ✿.

Professeurs honoraires : MM. MAY, ✻, I ✿, et BEAUCHET, I ✿.

MM. BINET, I ✿, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'Enregistrement*, doyen.

GARNIER, I ✿, Professeur d'*Économie politique* et chargé du *Cours de Législation financière.*

BOURCART, ✻, I ✿, Professeur de *Droit commercial* et chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I ✿, Professeur d'*Histoire du Droit*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé* et du *Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.*

CHRÉTIEN, I ✿, Professeur de *Droit international public et privé* et chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I ✿, Professeur de *Droit public et constitutionnel* et chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public et Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I ✿, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I ✿, Professeur de *Droit romain* et chargé du *Cours d'Histoire du Droit public* et du *Cours de Pandectes.*

BROCARD, A ✿, Professeur d'*Économie politique et d'Histoire des doctrines économiques* (Doctorat) et chargé d'un *Cours d'économie politique* (Licence).

ROLLAND, A ✿, Professeur de *Droit administratif* et chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat) et du *Cours de Législation et Économie coloniales.*

SENN, A ✿, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence).

NAST, Agrégé et chargé du *Cours de Droit criminel*, d'un *Cours de Droit naturel* et d'un *Cours d'éléments de Droit civil* (Capacité).

MOREL, Agrégé et chargé d'un *Cours de Droit civil.*

OUDINOT, chargé des fontions d'agrégé et d'un *Cours de procédure civile et de voies d'exécution.*

SIMONNET, A ✿, Docteur en droit, chargé d'un *Cours d'éléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, A ✿, Docteur en droit, chargé d'un *Cours d'éléments de Droit public et administratif* (Capacité).

MELIN, A ✿, Docteur en droit, chargé du *Cours de Science sociale.*

ROVEL, I ✿, Docteur en droit, secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LES

TENDANCES UNITAIRES ET PROVINCIALISTES

EN FRANCE

A LA FIN DU XVIII[e] SIÈCLE

(La division des provinces en départements)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Nancy
le vendredi 27 juin 1913 à 4 heures

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

CHARLES BERLET

Président..... M. GAVET, Professeur.

Suffragants..... MM. CARRÉ DE MALBERG, Professeur.
MICHON, Professeur.

IMPRIMERIES RÉUNIES DE NANCY
—
1913

EXPLICATION DES ABRÉVIATIONS

Archives Nationales	A. N.
Archives Parlementaires	A. P.
Bibliothèque Nationale	Bibl. Nat.
Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution Française	C. d. i. h. é. R. F.

Les Tendances unitaires et provincialistes
en France
A LA FIN DU XVIII[E] SIÈCLE

(La division des provinces en départements)

CHAPITRE I[er]

La structure fédérative de la France en 1789

La formation du royaume de France. — Les traités d'union à la Couronne. — Les privilèges des provinces. — La politique de la monarchie pour faire l'unité nationale. — *Le droit des provinces.*

Lorsque Hugues Capet monta sur le trône, en 987, la Gaule, dont Rome avait su discipliner les peuples, avait perdu la cohésion que quatre siècles d'administration latine avaient établie. Son organisation politique et sociale était brisée, son territoire morcelé. Entre la Seine et la Loire, d'Orléans à Paris, s'étendaient les territoires soumis à l'autorité directe du roi. C'était la France; les poètes chantaient déjà la douceur de son ciel et la richesse de son sol. Autour de ce centre, les grandes seigneuries de la « Francia occidentalis » for-

maient des souverainetés, qu'un lien très frêle de vassalité rattachait à la Couronne. Plus loin, au delà de la Meuse, de la Saône et du Rhône, les duchés de haute et basse Lorraine, et le royaume d'Arles ou de Bourgogne étaient membres du Saint-Empire romain. Ainsi démembrée, l'antique Gaule laissait s'effriter et tomber les institutions que le génie latin lui avait léguées; elle risquait de ne jamais ressaisir son individualité et de rester impuissante, dans l'anarchie et la désunion de ses forces.

Il fallait rassembler ces parties d'un tout jadis organisé, rétablir entre elles une libre et facile circulation, réparer les ruines des invasions, affermir un pouvoir central que tenaient en échec les résistances particularistes. Ce fut l'œuvre à laquelle s'appliqua la dynastie capétienne. Pendant dix siècles, avec une admirable ténacité, elle poursuivit un double dessein : élargir la France jusqu'à ses limites naturelles, le Rhin et les Alpes, et, en même temps, grouper les contrées réunies, les souder entre elles, rapprocher les populations, rendre leur solidarité effective et fonder une nation.

Par la guerre, par la diplomatie, par l'utilisation des principes du droit féodal et du droit romain, les Capétiens atteignirent leur but. Ils parvinrent à faire tenir dans le cercle de leur Couronne la plupart des régions gauloises que Rome avait marquées de son empreinte. Ils tombèrent avant que l'œuvre fût terminée. Mais le geste indiquait la direction. Les soldats de la Révolu-

tion reprirent la marche vers l'Est et relevèrent le long du Rhin les postes établis par les César, pour la protection de la pensée latine.

Cette réunion sous le sceptre royal de pays différents par les mœurs et par l'histoire s'accomplit sans secousses, sans luttes laissant d'irritants souvenirs; l'accord des volontés y eut plus de part que la violence; c'est en suivant leur inclination que les provinces françaises se rassemblèrent, prirent appui l'une sur l'autre et se lièrent en un solide faisceau. Mêmes vassales d'un souverain étranger, elles mettaient leurs forces au service du pays dont elles sentaient qu'il était pour elles la patrie. Lorsqu'un péril le menaçait, la conscience, souvent obscure, de la solidarité nationale, faisait l'union pour la défense commune.

Pour s'en convaincre, il suffit de songer à la Lorraine; ce duché, l'un des derniers réunis à la Couronne, membre du Saint-Empire romain, fournit à la France des soldats et des chefs chaque fois qu'elle fut en danger. Sur les champs de bataille français, le sang des Lorrains coula généreusement. Il en fut ainsi des autres provinces. Leur adhésion à la France était la résultante de leur passé, et, devant les convoitises étrangères, la sauvegarde de leurs aspirations et de leurs intérêts. C'est « d'un cœur franc » (1) que les Proven-

---

(1) Jules Viguier, *Les débuts de la Révolution en Provence. Essai sur la chute de l'ancien régime et l'établissement du nouveau*

çaux, en 1486, se donnèrent au roi et ratifièrent le testament de leur dernier comte, Charles III d'Anjou, qui avait fait de Louis XI son héritier. Dans les mêmes sentiments, les Etats de Bretagne, réunis à Vannes, le 4 août 1532, supplièrent François Ier « d'induire par « union perpétuelle icelui pays en royaume de France, « afin que jamais ne s'émut guerre, dissension, ini- « mitié entre eux ». Il est juste de dire qu'il n'est pas une seule parcelle du sol français qui ne soit venue se placer librement dans le cadre national.

Ces provinces n'entraient pas dans le royaume nues et dépouillées, mais couvertes de droits et de libertés, comme d'une armure. A la base de la réunion, il y avait, le plus souvent, un contrat; c'était un traité entre deux nations qui unissent leurs forces, et non l'acte par lequel des vaincus se rendent à la merci du vainqueur. Les termes et la portée en étaient précisés fièrement. « Toutes ces provinces, disait le Parlement « de Bourgogne, dans ses protestations du 4 juin 1788, « n'ont passé sous la domination française que par des « traités et des capitulations, dont l'exécution exacte « de la part du souverain est le premier lien qui captive « leur amour et leur fidélité (1). »

---

dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Basses-Alpes, p. 5, Paris, 1894, in-8.

(1) *Protestations du Parlement de Bourgogne*, brochure in-12. Bibliothèque de Nancy, Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

Léguant son comté de Provence à Louis XI, Charles III stipulait qu'il serait à jamais maintenu « in suis « pactionibus, conventionibus, privilegiis, franchisis, « statutis capitatis, exemptionibus ac praerogativis... ». Lorsqu'ils ratifièrent ce legs, en 1486, les Etats provençaux réclamèrent le maintien des statuts, coutumes et privilèges de l'ancien comté. Charles VIII accepta cette clause; il y avait donc là un contrat synallagmatique (1).

Le dernier souverain du Dauphiné n'avait cédé le comté au roi de France « qu'avec la clause expresse « qu'il ne pourrait être uni ni ajouté au royaume ». Le 20 mai 1788, le Parlement de Grenoble rappelait qu'on ne pouvait toucher aux « antiques privilèges de la province » sans violer « les traités et les capitulations qui l'ont fait passer sous la domination du roi » (2).

Le Parlement de Besançon s'appuyait sur le traité de Nimègue pour défendre les droits, immunités et privilèges de la Franche-Comté. Il rappelait que Charles II, roi d'Espagne, avait cédé cette province à Louis XIV avec l'obligation d'en respecter la Constitution. Il déclarait « que les lois ne doivent et ne peuvent être uni- « formes dans toutes les parties d'un grand royaume « formé de provinces régies par des lois et des cou-

(1) J. Viguier, *op. cit.*, p. 4, 5.

(2) *Arrêt du Parlement de Dauphiné du 20 mai 1786*, brochure in-8°. Bibliothèque de Nancy. Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

« tumes qui leur sont propres, et que la variété des « mœurs et des climats a rendues utiles ou nécessai- « res (1). »

Dans son discours, prononcé à la Cour de Rennes, toutes chambres assemblées, le 31 mai 1788, M. de Botherel (2), procureur général syndic des Etats de Bretagne, déclarait inviolables et sacrés les titres « qui « garantissent au roi l'obéissance et la fidélité des Bre- « tons, parce qu'ils garantissent également aux Bretons « la jouissance de leurs droits, franchises et libertés ».

« Nous avons des titres particuliers, affirmait un « manifeste (3) adressé aux Normands à la fin du XVIII^e « siècle, nous sommes unis à la France par des con- « ventions qui ne sont ni plus ni moins authentiques « que le dernier traité de paix avec l'Angleterre et tous « les autres traités de nations.... Comme nous n'appar- « tenons à la France que par un traité mutuel, si la « violation réfléchie d'une des parties contractantes a « détruit le traité, nous revenons à notre premier « état. »

Dans son arrêt en date du 21 juin 1788, le Parlement

---

(1) *Protestations des officiers du Parlement de Besançon*, brochure in-12. Bibliothèque de Nancy, Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

(2) *Discours fait en la Cour, Chambres assemblées*, par M. de Botherel, brochure in-12. Bibliothèque de Nancy, Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

(3) *Manifeste aux Normands*. Anonyme, in-8, sans date ni nom d'auteur.

de Navarre proclamait la Navarre et le Béarn « pays « indépendants et souverains, unis simplement à la « Couronne de France, sous les réserves expresses, en- « tières et formelles de leurs privilèges, de leurs droits, « de leurs libertés et de leurs usages; réserves énoncées « dans l'édit d'union..., réserves devenues plus authen- « tiques encore par le serment solennel que Sa Majesté « a prêté entre les mains des Etats de Béarn, à son « avènement à la Couronne (1) ».

Il y avait donc, entre les provinces et le roi, un acte bilatéral, un véritable contrat, participant, par certains côtés, à la valeur des conventions internationales.

En général, les tribunaux, les établissements locaux, les lois, les coutumes, les traditions, les privilèges particuliers, étaient maintenus; seul, le nom du souverain changeait, et lorsque le roi de France s'intitulait roi de Navarre, comte de Blois, comte de Toulouse, comte de Provence, ce n'était pas pour obéir à un vain protocole, mais pour indiquer quelle était dans le royaume la position de ces provinces : le respect de leurs franchises était la condition d'une fidélité qui allait, non pas au roi de France, mais au successeur des anciens souverains.

C'étaient là des limites à la puissance du monarque; c'étaient aussi des obstacles à l'unité nationale, des points d'appui pour la tendance séparatiste. C'est pour-

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*. Introduction, p. 352-353. Paris, in-8, sans date.

quoi, malgré ce que ces chartes offraient de solennel et de sacré, la monarchie s'efforça constamment de se soustraire à leurs stipulations. Elle cherchait à maintenir ce qu'il y avait de commun dans les aspirations provinciales, mais elle voulait ruiner ce qui tendait à la diversité. Son effort tendait à unifier pour affermir le pouvoir central; il s'appliquait à rassembler toutes les forces du pays pour faire face aux menaces de l'étranger. Cette œuvre d'assimilation nécessaire, nos rois l'accomplirent avec patience, souplesse et ménagements.

Dans l'*Esprit des lois* (livre X, chap. IX), Montesquieu semble avoir tracé la méthode suivie : « Lorsque « la monarchie, dit-il, a étendu ses limites par la con- « quête de quelques provinces voisines, il faut qu'elle « les traite avec une grande douceur. Dans une mo- « narchie qui a longtemps travaillé à conquérir, les « provinces de son ancien domaine seront ordinaire- « ment très foulées. Elles ont à souffrir les nouveaux « abus et les anciens, et souvent, une vaste capitale, « qui engloutit tout, les a dépeuplées. Or, si, après « avoir conquis autour de ce domaine, on traitait les « peuples vaincus comme on fait des anciens sujets, « l'Etat serait perdu : ce que les provinces conquises « enverraient de tributs à la capitale ne leur revien- « drait plus; les frontières seraient ruinées et par con- « séquent plus faibles; les peuples en seraient mal affec- « tionnés; la subsistance des armées qui doivent y res-

« ter et agir serait plus précaire. Tel est l'état néces-
« saire d'une monarchie conquérante; un luxe affreux
« dans la capitale, la misère dans les provinces qui s'en
« éloignent, l'abondance aux extrémités. »

Ce tableau, malgré certains traits poussés trop au noir, reproduit l'état du royaume à la fin du XVIII^e^ siècle. Lorsque la réunion à la Couronne était récente, les souvenirs de l'autonomie encore vivaces, la fidélité incertaine, les provinces conservaient l'exercice des droits reconnus par les traités de cession; mais là où le loyalisme semblait assuré, de nouvelles institutions se dressaient en face des anciennes, et celles-ci, habilement sapées par les agents du roi, tombaient. Aux frontières, les provinces récemment incorporées jouissaient de leurs antiques franchises; autour de Paris, dépouillées de leurs privilèges, unifiées, elles demeuraient courbées sous le poids de l'administration centrale, frappées de lourdes impositions.

Les rapports de la royauté avec les provinces variaient avec la date de la réunion. L'Artois, repris aux Pays-Bas espagnols par les traités de 1659 et 1678, garde jusqu'à la Révolution ses Etats et son conseil provincial de justice; sa voisine, la Picardie, l'un des plus vieux territoires de la monarchie, partagée entre les généralités de Soissons et d'Amiens, supporte le poids d'impositions onéreuses. Les duchés de Lorraine et de Bar conservent leur nom, leur législation, les établissements de leurs anciens ducs et reçoivent l'assurance

qu'ils ne seront jamais démembrés pour être unis à d'autres gouvernements. La Lorraine, déclarent, le 12 mai 1788, les membres de la commission intermédiaire (1) de l'assemblée provinciale de Lorraine et de Bar, « est gouvernée par des lois faites pour elle, que le « traité de Vienne, un édit donné à Meudon par le roi « Stanislas, en 1737, un autre édit de Louis XV, publié « en 1776, ont solennellement confirmés. Elle a ses « tribunaux, ses magistrats,... elle est soumise à une « ordonnance civile et criminelle qui est un des beaux « monuments de la sagesse, justement célébrée, du « duc Léopold. On n'est sujet ici ni à l'ordonnance de « 1667, ni à celle de 1670, ni à aucune autre de celles « qui ont été publiées dans le royaume jusqu'à l'union « des deux duchés à la Couronne. On n'y connaît ni les « bureaux des finances, ni les élections, ni les greniers « à sel...; quand, après la cession de la Lorraine, en « 1737, on a voulu, soit durant son union éventuelle, « du vivant du roi Stanislas, soit depuis son union, « en 1766, apporter quelques changements dans les « lois et dans les tribunaux du pays, ce n'a jamais été « que par des lois particulières à la province, presque « toujours préalablement concertées avec ses cours, « souvent réformées, modifiées sur leurs représenta-

(1) *Lettre adressée à M. l'Archevêque de Sens, par la Commission intermédiaire de l'Assemblée de Lorraine et de Bar*, le 12 mai 1788, pièce in-8. Bibliothèque de Nancy, Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

« tions, constamment adaptées à la législation locale, « dont elles ont le dépôt et la défense ».

La Lorraine, réunie en 1766, conserve donc certains droits et privilèges; sa voisine, la Champagne, française depuis cinq siècles (1283), n'en a plus aucun et supporte de lourdes charges fiscales.

La généralité d'Orléans, écrit Necker (1), « est d'un « septième moins peuplée que celle de Nancy,... et ce- « pendant elle paye le double;... c'est que la diffé- « rence dans le prix du sel en occasionne une de deux « à deux millions et demi à l'avantage de la Lorraine, « c'est que les aides et les droits subsidiaires dont cette « province est affranchie valent près de deux millions « au roi, dans la généralité d'Orléans; c'est que, dans « cette même généralité, la capitation, dont la Lor- « raine est exempte, se monte à environ 1.700 mille « livres; c'est que les trois vingtièmes abonnés favo- « rablement en Lorraine, surtout le dernier, ne com- « posent ensemble qu'une somme d'environ 1.450.000 « livres, et qu'ils s'élèvent à 2.600.000 livres dans la « généralité d'Orléans....

« L'Alsace (2) contient... près de deux cent mille habitants de plus que la généralité de Soissons, et elle « paye entre le quart et le cinquième de moins. C'est

---

(1) Necker, *De l'Administration des finances de la France*, t. I, p. 273, 274. Paris, 1784, 3 vol. in-8.

(2) Necker, *op. cit.*, p. 292.

« qu'indépendamment de ses franchises pour le sel, le « tabac et les aides, elle est abonnée pour les vingtiè- « mes, en sorte que cet impôt s'élève moins haut en « Alsace que dans la petite généralité de Soissons....

« Une vérité (1) qu'on ne peut mettre en doute, c'est « l'inégale distribution des impôts entre les diverses « généralités du royaume..., la plupart de ces distinc- « tions tirent leur origine ou de rachats faits dans les « siècles précédents, ou de pactes conventionnels, con- « sentis par le souverain, lors de la réunion successive « d'une partie du royaume à la monarchie françai- « se.... »

Les Flandres, réunies au XVII[e] siècle, villes par villes, conservent leurs mœurs, leurs traditions, leurs coutumes, leur langage, leurs institutions particulières; l'esprit municipal y est vivace. Le roi de France évite de le froisser; il s'abstient de heurter les habitudes et d'imposer un régime politique nouveau; dans ses édits, il rappelle avec ostentation les privilèges de la province. Les villes gardent leurs franchises et leurs municipalités. L'assemblée de « Messieurs les députés des magistrats des chefs collègues », siégeant à Cassel, conserve ses attributions administratives, financières; elle a deux sessions par an et décide sur les finances, les ponts et chaussées, la défense des côtes, les intérêts les plus variés. Elle n'est plus, en réalité, « qu'une assem-

(1) Necker, *op. cit.*, p. 302, 303.

blée économique que l'intendant dirige à sa guise », mais, par le fait qu'elle survit, elle constitue un organe de la vie provinciale (1).

Même inégalité de traitement lorsqu'il s'agit d'une mesure qui intéresse la sûreté de l'Etat et dont l'exécution semble d'une telle urgence que la force est employée pour l'imposer. La révocation de l'Edit de Nantes, qui, ailleurs, fut si rigoureusement appliquée, se heurte, en Alsace et à Strasbourg, aux traités de 1648 et de 1681, qui garantissent la liberté de conscience. Tandis que, dans les anciennes provinces, les huguenots sont atteints dans leurs biens, dans leur personne et contraints à l'exil, ceux de Strasbourg conservent l'exercice de leur culte. C'était un privilège reconnu à cette cité, qui s'intitulait fièrement : république souveraine, librement réunie à la France. Dans toute l'Alsace, les coutumes, les traditions, les fonctionnaires en place, les institutions, la langue enfin, étaient respectés. C'est par la liberté que les rois gagnaient le loyalisme de leurs nouveaux sujets et préparaient de fidèles générations dévouées au service de la France. « Dans l'intérêt même de l'unité française, l'esprit unitaire pliait », observe justement M. Charles Maurras.

---

(1) A. de Saint-Léger, *La Flandre maritime et Dunkerque sous la domination française*, 1659-1789. p. 431-437. Paris, 1900, in-8. A. de Saint-Léger et Ph. Sagnac, *Les Cahiers de la Flandre maritime en 1789*, Introduction, t. I, p. XVIII-LVIII. Dunkerque-Paris, 1896, 3 vol. in-8.

Ainsi, dans certaines provinces, les franchises, les institutions et les statuts particuliers vivaient, respectés dans la mesure où l'exigeait la vigueur de l'esprit particulariste; ailleurs, ils succombaient sous l'effort de l'administration royale. Celle-ci, pour les faire tomber, avait guetté l'instant où le loyalisme des sujets rendrait la résistance moins énergique.

Malgré l'affaissement des libertés locales en certaines régions, le Parlement de Paris persistait à classer parmi les lois fondamentales de la monarchie française « les coutumes et les capitulations des provinces ». « Un serment général, celui du sacre, déclarait-il dans « ses Remontrances du 30 avril 1788 (1), lie toute la « France au souverain, mais le roi ne règne pas sur « toutes les provinces au même titre : en Normandie, « en Bretagne, en Guienne, en Languedoc, en Pro- « vence, en Dauphiné, en Alsace, en Bourgogne, en « Franche-Comté, dans les pays conquis, dans les pays « unis, différentes conditions règlent l'obéissance. En « Béarn, le premier article de la Coutume est un ser- « ment du roi d'en respecter les privilèges. Ce serment « est renouvelé à chaque règne, par le roi en personne, « aux députés des Etats de cette province, après quoi « la province prête le sien. Vous l'avez, Sire, renouvelé « vous-même. La volonté du Roi, pour être juste, doit « donc varier suivant les provinces : ce ne sont point

(1) *Moniteur*, *op. cit.*, p. 99.

« les cours qui l'enchaînent, mais les principes. Chaî-
« nes heureuses! qui rendent plus solide le pouvoir
« légitime! Chaque province a demandé un parlement
« pour la défense de ses droits particuliers. Ces droits
« ne sont pas des chimères, ces parlements ne sont pas
« de vaines institutions; autrement le roi pourrait
« dire à la Bretagne, je vous ôte vos Etats; à la Guien-
« ne, j'abroge vos capitulations; aux peuples du Béarn,
« je n'entends plus vous prêter de serment; à la nation
« même, je veux changer celui du sacre; à toutes les
« provinces, vos libertés sont des chaînes pour le lé-
« gislateur, vos parlements l'obligent à varier ses vo-
« lontés, j'abolis vos libertés, je détruis vos parle-
« ments.... Il est certain qu'alors la volonté du roi
« pourrait être uniforme. Mais, Sire, ah! qu'il soit
« permis au Parlement d'en concevoir quelques alar-
« mes!... Pour votre Parlement, ces principes, ou plu-
« tôt, Sire, ceux de l'Etat qui lui sont confiés, sont
« immuables. »

A la veille de la Révolution, il existait donc un *droit des provinces*. Le Parlement le proclamait constitutionnel et le maintenait là même où l'exercice en était suspendu.

C'était un droit contractuel; de toutes les lois politiques de la monarchie française, seuls les statuts des provinces avaient leur origine dans un accord, dans un traité. Ces pactes, dont les parlementaires disaient qu'ils liaient la volonté des rois, constituaient la struc-

ture, en quelque sorte fédérative, de la France; dans certaines régions, ils semblaient frappés d'inertie et tombés dans l'oubli, mais leur souvenir se réveillait à la moindre secousse; ils paraissaient alors l'appui nécessaire pour lutter contre le pouvoir central et obtenir des réformes.

Voilà pourquoi la fin du règne de Louis XVI est marquée par une résurrection si ardente des provinces et un mouvement si enthousiaste en faveur des libertés locales. Chaque fois que, pour détruire les abus, un ministre touchait à cette fédération qu'était le royaume de France, les forces dont il était la résultante réagissaient; les groupements sociaux protestaient dans la mesure où leur existence était atteinte. C'est en conciliant leurs droits particuliers avec les nécessités de l'unité nationale qu'à la fin du XVIII[e] siècle la restauration de la monarchie pouvait être accomplie.

Une tentative de réorganisation administrative fut faite en ce sens. Des assemblées provinciales furent créées. Elles pouvaient être les organes économiques et politiques des provinces françaises; nommées par les habitants du pays elles pouvaient former les conseils largement ouverts de petites républiques groupées sous l'autorité du roi. Le pouvoir de celui-ci limité à la direction des affaires nationales eut gagné en vigueur et stabilité ce qu'il perdait en étendue. L'unité de l'Etat central se fut ainsi concilié avec la diversité des inté-

rêts régionaux. Le salut de la monarchie était dans le succès de la réforme.

Mais Louis XVI ne sut pas maintenir intangibles les bases sur lesquelles étaient fondés ses droits. Il était roi de France et de Navarre, duc de Bretagne, duc de Normandie, comte de Provence, etc.; il consentit à laisser tomber ces titres qui légitimaient sa souveraineté et devint roi des Français. Avant que sa déchéance fut décrétée par l'Assemblée législative, il avait abdiqué.

Les Etats généraux, en se proclamant Assemblée nationale, avaient condamné la monarchie. Le jour où les anciens duchés, comtés, baronnies, seigneuries, absorbés dans la grande patrie disparurent sous le cadre départemental, le roi, par l'autorité duquel ils étaient maintenus en faisceau, parut inutile. Entre la nation une et indivisible d'une part et les citoyens libres et égaux en droits d'autre part, il n'y avait plus de place pour lui. La fonction nationale était exercée par une assemblée exprimant la volonté générale et la fonction provinciale s'anéantissait avec la destruction des provinces.

CHAPITRE II

Les circonscriptions administratives, judiciaires, religieuses et militaires de la France en 1789.

Les diocèses, les gouvernements, les généralités, les bailliages. — Leurs caractéristiques. — L'état des voies de communication à la fin de l'ancien régime. — Nécessité d'une nouvelle division territoriale du royaume. — Les projets de réforme.

Pendant dix siècles, l'effort de la monarchie tendit à grouper les pays si variés par les mœurs, par l'histoire et par la race, dont la France est faite. Son but était de substituer à la fédération de l'époque féodale un état unitaire. Nous avons vu la méthode suivie pour détruire les franchises locales, mais il ne suffisait pas de les jeter bas, il fallait briser le cadre dans lequel elles s'épanouissaient, déformer le sol où elles puisaient leur vigueur; pour rompre les forces particularistes, il fallait faire disparaître les provinces, en effacer les frontières, en bouleverser le territoire. C'est pourquoi, nos rois étendirent sur elles le réseau de leurs circons-

criptions administratives. Ils le jetaient sur ces royaumes, duchés, comtés, seigneuries, qui devenaient des provinces, sans souci d'en respecter l'intégrité territoriale; ils évitaient même d'établir une concordance entre les limites des régions naturelles et celles des divisions fiscales et militaires qu'ils créaient; souvent, ils faisaient tenir dans un même cadre des pays opposés par les aspirations et les intérêts, ils voulaient par ce moyen relier plus solidement entre elles les différentes parties de la France, et fonder l'unité nationale.

En 1789, la province n'a pas d'existence officielle. « Le royaume, écrit Thouret, le 29 septembre 1789, « dans son rapport au nom du Comité de Constitu- « tion, est divisé en autant de divisions différentes « qu'il y a de diverses espèces de régimes et de pou- « voirs : en *diocèses*, sous le rapport *ecclésiastique*, « en *gouvernements*, sous le rapport *militaire*, en « *généralités*, sous le rapport *administratif*, en *bail- « liages, sous le rapport judiciaire.* » Habitués que nous sommes à la régularité et à la précision dans l'organisation administrative, nous avons peine à imaginer l'enchevêtrement de ces circonscriptions, l'incertitude de leurs limites, l'inégalité de leurs surfaces.

Certaines d'entre elles, comme les bailliages et les sénéchaussées, étaient formées par une réunion de seigneuries. A leur base, se trouvait le fief, avec ses morcellements infinis et la multiplicité de ses droits.

Bien que recouvert par les circonscriptions nouvelles, il réagissait sur elles et leur imposait son irrégularité et son instabilité. « Les juges eux-mêmes, écrivait le « 1er avril 1789, le lieutenant général de Château- « Gontier (1) au Garde des Sceaux, ne peuvent être « que très imparfaitement instruits de l'étendue de « leurs juridictions, dont on n'a de connaissance que « par les fiefs qui les composent. » Les territoires contestés, alternatifs entre plusieurs juridictions, enclavés dans un ressort éloigné, étaient nombreux. A l'imprécision des limites, s'ajoutait l'irrégularité des contours.

Dans les généralités de Metz et de Nancy, les terres évéchoises et lorraines s'entrecoupaient sans cesse; de petits villages, tels que Manonvillers, étaient divisés de telle sorte que de deux maisons ayant une grange commune, l'une était en France et l'autre en Lorraine (2). Le bailliage de Vic était coupé en dix-huit tronçons, dont quelques-uns fort éloignés de leur chef-lieu. Les habitants souffraient beaucoup de cet état. Le bailliage d'Orléans était morcelé en plusieurs fragments; de nombreuses paroisses étaient disséminées

---

(1) Armand Brette, *Recueil de documents, pour servir à l'histoire de la convocation aux Etats généraux*, t. I, Introduction, p. XXIV. Paris, 1894-1904, 3 vol. in-8.

(2) Ch. Etienne, *Cahiers de doléances des bailliages des généralités de Metz et de Nancy, pour les Etats généraux de 1789*, 1re série. Département de Meurthe-et-Moselle, t. I, Cahiers du bailliage de Vic, p. 505. Nancy, 1907, in-8.

au milieu des bailliages voisins. Dans ses contours irréguliers, mal arrondis, le bailliage de Blois réunissait les territoires les plus variés : la Beauce, fertile en céréales, le Blésois, couvert de riches vignobles, la Sologne, marécageuse et stérile, le Dunois, qui n'y tenait que par une étroite bande de terre; sur son territoire, les bailliages d'Orléans et de Chartres détachaient de nombreuses enclaves.

« Sur plus de quatre cents bailliages qui ont formé « circonscriptions électorales en 1789, il n'en est peut-« être pas un seul qui n'eût avec les bailliages voisins « des paroisses mi-parties, indécises ou contestées (1). » Depuis des siècles, il en était ainsi. Les actes de l'autorité royale ne traçaient aucun plan méthodique et précis. Le respect des traditions et des habitudes l'emportait sur le souci de la clarté et de la symétrie. Les agents du roi tranchaient eux-mêmes les conflits ou bien ceux-ci, portés devant les parlements, n'étaient résolus qu'après de longues et patientes recherches. Un procès engagé au milieu du XVI[e] siècle, entre le bailliage d'Auxerre et les ducs de Nivernais, au sujet du Donziais, n'était pas terminé en 1789. La formation des bailliages et des sénéchaussées expliquait leur morcellement et l'imprécision de leurs contours. Lorsqu'une paroisse perdue au milieu de terres étrangères

(1) Armand Brette, *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, p. 75. Paris, 1907, in-8.

se rattache à un juge lointain, c'est presque toujours en vertu d'une ancienne mouvance féodale.

Les divisions ecclésiastiques avaient une fixité dont les autres étaient dépourvues. Immobile au milieu du morcellement médiéval et de la reconstitution monarchique, l'Eglise avait maintenu à peu près intacte son organisation territoriale des premiers siècles. Calqués sur les circonscriptions administratives gallo-romaines, les diocèses reproduisaient les vieilles *civitates* entre lesquelles la Gaule était partagée. Un certain nombre d'évêques avaient même dressé la carte du ressort de leur juridiction.

De création plus récente, les généralités, tracées pour le jeu des organes de l'Etat qui se formait, ne correspondaient à aucune réalité politique, géographique, ethnique ou sociale; elles groupaient en un cadre artificiel les régions les plus diverses et les renfermaient dans une circonscription parfois mal arrondie et mal appropriée aux nécessités de l'administration.

Le Blésois, ancien état féodal, était partagé entre les généralités d'Orléans, de Bourges et de Tours. La Normandie était coupée en trois. Dans le bailliage de Sens, un certain nombre de communautés « avaient « partie de leur finage sur la généralité de Dijon, et « partie sur celle de Paris ; à Chitry, c'était la rue « même du village qui formait séparation entre l'élec- « tion champenoise de Tonnerre et la recette bour-

« guignonne d'Auxerre... (1) ». Les paroisses ne suivaient pas toujours leurs clochers, et s'en trouvaient souvent séparées par les limites administratives. Une route excellente dans son parcours sur une « généralité, « devenait souvent impraticable dans la traverse d'une « enclave étrangère. Les plaintes étaient nombreuses « contre cette situation. Il était indispensable, comme « le demandait, en 1788, l'Assemblée du département « de Tonnerre et Vezelay, de donner à ces circonscrip- « tions des limites fixes, invariables et prises dans la « nature ».

Quant aux gouvernements généraux militaires, ils portaient les noms des vieilles provinces et certains correspondaient nominalement à leurs territoires. Mais l'autorité royale s'était abstenue d'en préciser les limites.

A la fin du XVIII[e] siècle, le sentiment particulariste était encore puissant, les souvenirs n'étaient pas effacés de la Ligue qui voulait « restituer aux provinces de « ce royaume et Estats d'iceulx, les droits, préémi- « nences, franchises et libertés telles qu'elles estaient « du temps du roy Clovis (2) »; les efforts tentés par les Gouverneurs de provinces pour se constituer un état

(1) Charles Porée, *Collection de documents inédits sur l'histoire de la Révolution française. Cahiers de doléances du bailliage de Sens*, Introduction, p. VI, et p. 27-30. Paris, 1905, in-8.

(2) André Lemaire, *Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime*, p. 192. Paris, 1907, in-8.

à part pouvaient renaître; c'est pourquoi il avait semblé prudent de réduire leurs charges à n'être que de *simples grâces militaires*, et suivant l'habitude de l'époque, l'étendue de leur ressort était restée dans l'incertitude.

Ces différentes divisions offraient un grave inconnient; elles ne concordaient pas entre elles, elles n'avaient pas de commune mesure. Tandis qu'aujourd'hui, le département forme unité territoriale, subdivision pour les ressorts de Cours d'appel, d'Académie, de Conservation des eaux et forêts et de régions de corps d'armée, les circonscriptions judiciaires, fiscales, religieuses et militaires de la France en 1789 avaient toutes des cadres différents. Elles chevauchaient les unes sur les autres. C'était un enchevêtrement bien difficile à démêler. Les généralités ne coïncidaient pas avec les gouvernements, ni les provinces ecclésiastiques avec les parlements, ni les bailliages avec les diocèses; les arrondissements des tribunaux spéciaux : élections, greniers à sel, maîtrises des eaux et forêts n'étaient pas les mêmes.

En Berry (1), le diocèse, avec ses 803 paroisses, la généralité, avec ses 722 communautés, le bailliage, avec ses 458 communes, s'étendaient sur des territoires différents. C'étaient trois ressorts juxtaposés sans

(1) D. Mater, *Formation du département du Cher, sa division en districts et cantons*, 1789-1790. Mémoires de la Société Historique du Cher, 1899, 4e série, 14e vol., p. 113.

que leurs surfaces correspondissent entre elles et fussent exactement superposables. En Auvergne (1), les tribunaux spéciaux étaient disséminés sur toute la surface de la généralité de Riom, sans qu'on eût pris soin, pour la commodité des administrés, de les réunir dans une même ville : la cour des aides, à Clermont, le bureau des finances et le grenier à sel, à Riom, les maîtrises des eaux et forêts, à Saint-Flour, Ambert et Riom. En pays basque, la vicomté de Soule ressortissait du parlement de Pau, de l'intendance d'Auch, de l'évêché d'Oloron et du gouvernement militaire de Guienne et Gascogne, dont le siège était à Bordeaux.

Les habitants des villages relevant de circonscriptions différentes en éprouvaient une grande gêne; ils ne pouvaient traiter toutes leurs affaires dans la même ville et devaient s'astreindre à des voyages onéreux dans diverses directions. Ils souhaitaient, comme les villageois de la communauté de Cheppes, en Champagne, « qu'il fût procédé à un arrondissement des « tribunaux de chaque espèce, de manière que chaque « paroisse ressortisse au bailliage, au siège d'élection « et au grenier à sel de la même ville, qui sera la plus « prochaine, et qu'elle ne dépende pas de plusieurs

---

(1) Francisque Mège, *Formation et organisation du Puy-de-Dôme, 1789-1790*. Mémoires de l'Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Clermont-Ferrand. Année 1873, t. XV, p. 196-197.

« et quelquefois de trois villes pour les trois ob-
« jets (1) ».

De ces circonscriptions administratives, dont nous avons dit combien les limites étaient imprécises, les contours irréguliers, le territoire morcelé, il n'existait pas, à la fin du XVIII[e] siècle, de cartes en indiquant le nombre et la position sur le sol français. Les renseignements administratifs faisaient défaut aux cartographes, pour établir le plan géographique des divisions territoriales du royaume. Leurs travaux ne peuvent être consultés avec une confiance absolue. Leurs affirmations se trouvent trop souvent contredites par les documents authentiques Lorsqu'ils voulaient produire une œuvre consciencieuse, ils s'abstenaient, comme fit Cassini pour son atlas levé par ordre du roi, de mentionner ces bailliages, diocèses, généralités, gouvernements, dont ils n'auraient pu justifier le tracé. Une détermination précise eut exigé un labeur immense. Les ouvrages des cartographes du XVIII[e] siècle n'offrent donc pas une entière sécurité; ils n'apportent aucune certitude dans les détails; ils donnent seulement une impression de ce qu'était l'ensemble et révèlent « l'étrange bigarrure » des divisions entre lesquelles le royaume était partagé.

---

(1) Gustave Laurent, *C. d. i. h. é. R. F.* Département de la Marne, 1[re] série. Bailliage de Châlons-sur-Marne. *Cahiers de doléances de la communauté de Cheppes*, t. I, p. 155. Epernay, 1906, in-8.

Les circonscriptions administratives de l'ancien régime présentaient, en effet, la plus grande inégalité dans leurs surfaces. Le ressort du Parlement de Paris englobait le tiers de la France; il avait dix millions de justiciables; le Parlement de Pau n'en comptait que 80.000. La sénéchaussée de Poitiers groupait 500 communautés, celle de Montmorillon n'en renfermait que 167. Les grands diocèses de Lyon, Clermont-en-Auvergne, Bourges, Limoges, Poitiers, Langres, réunissaient dans leurs ressorts plusieurs centaines de paroisses; l'évêque de Rouen en régissait 1.338; dans le Midi, les évêchés, multipliés, étaient beaucoup plus petits; certains n'avaient que 80 paroisses. D'après Necker (1), la généralité de Montpellier s'étendait sur 2.140 lieues carrées 3/4, occupées par 1.699.200 habitants; la généralité de Valenciennes n'avait qu'une superficie de 257 lieues 1/4 et 265.200 habitants.

*
* *

L'insuffisance des voies de communication rendait plus sensible l'énorme étendue des grandes circonscriptions. A la fin du XVIII[e] siècle, la distance était vraiment un obtacle à l'activité du pouvoir, une entrave aux relations des administrés avec lui. Au XVI[e] siècle, Sully, premier grand voyer, au XVII[e] siècle, Colbert, s'étaient préoccupés d'améliorer la voirie de

(1) Necker, *op. cit.*, I, p. 264, 295.

France; mais ce ne fut qu'au XVIII^e siècle, qu'on y travailla méthodiquement. Les économistes étaient en faveur, leur protectrice, la marquise de Pompadour, était toute puissante, et Daniel Trudaine, ami du physiocrate Dupont de Nemours, dirigeait les travaux publics. Il paraissait nécessaire d'assurer la libre circulation des marchandises, non seulement par décret, mais encore matériellement, par la multiplication des routes.

Les travaux furent poussés activement. Dès 1782, les ponts et chaussées dans les pays d'élection, les assemblées locales dans les pays d'États, s'occupaient de 7.750 lieues de chemins; un tiers était terminé, un tiers en construction, un tiers en partie ouverte (1). Ceci semble peu devant les mailles serrées du réseau de chemins de fer, de chemins de terre, de canaux et de rivières navigables qui enveloppe aujourd'hui notre sol et relie entre eux les moindres hameaux. Au XVIII^e siècle, c'était une amélioration dont certaines provinces s'enorgueillissaient.

En 1787, à l'Assemblée de Lorraine, le commissaire du bureau des travaux publics déclarait que dans l'Europe entière, sauf dans les environs de Paris, il n'était pas de pays qui comptât autant de lieues de routes sur une pareille surface. Les routes des anciens du-

(1) Lecreulx, *Mémoire sur la construction des chemins publics et les moyens de les exécuter*, p. 19 et 22. Note 1. En France 1782. in-4.

chés (1), bien entretenues et couvertes de bons matériaux, s'étendaient, en effet, sur une longueur de 624 lieues. C'était beaucoup, à une époque où la généralité de Bourges n'en avait que 92 pour une superficie de 686 lieues carrées. C'était peu, si l'on songe qu'à notre époque, 15.000 kilomètres de voies de communication couvrent les trois département lorrains.

Ces grandes routes royales, nouvellement ouvertes, maintenues en bon état, larges, bordées de fossés, étaient tracées, la plupart du temps, en ligne droite, de ville à ville, et délaissaient les villages et les petits bourgs, reliés entre eux par les anciens chemins. Ceux-ci, étroits, raboteux, défoncés, mal empierrés, faisaient de grandes courbes pour éviter une côte ou chercher un gué; ils étaient à peu près impraticables par les temps de neige ou de pluie. Ils provoquaient les doléances des voyageurs, des rouliers, des voituriers. « Dans une saison qui n'est ni la plus sèche, ni la plus « mauvaise, dit Lecreulx (2), une voiture roulante « n'y peut porter que le tiers de la charge qu'elle « porterait sur une route neuve », et faire deux lieues, tandis qu'elle en ferait trois sur les nouvelles.

Les abords des villages étaient particulièrement en mauvais état; les animaux abîmés, le temps perdu, les harnais rompus sous l'effort des chevaux, coûtaient

---

(1) P. Boyé, *Les travaux publics et le régime des corvées en Lorraine au* XVIII^e^ *siècle*, p. 6, 15, 74. Nancy, 1900, in-8.

(2) *Op. cit.*, p. 24.

aux laboureurs bien plus que n'eût coûté la réparation des mauvais pas (1). Les paysans éprouvaient donc de grandes difficultés pour se rendre dans la ville où leurs affaires administratives et judiciaires les appelaient. Ils étaient isolés dans leurs hameaux et les grandes traverses du royaume ne leur servaient à rien, à cause des obstacles qu'ils devaient franchir avant de les atteindre.

Sur les routes royales, dont les ponts et chaussées s'occupaient avec soin, les voyages étaient longs et coûteux. Les chaises de poste y faisaient trois ou quatre lieues à l'heure, mais leur prix était élevé, et seuls les grands seigneurs ou les riches bourgeois s'en servaient. De Nancy à Paris, il y avait quarante-deux postes et demie, qui se payaient chacune trois livres de France pour deux chevaux, non compris le guide. Les voitures publiques les plus fréquentées étaient les diligences et les carrosses, véhicules plus lourds, dans lesquels le voyageur n'était ni « à l'abri du froid « en hiver, ni de la poussière en été (2) ». Dans la berline de la diligence, le prix de la place atteignait presque une livre par lieue, et une dizaine de sols dans le cabriolet. Le carrosse public de Nancy à Remiremont

---

(1) Turgot, *Mémoire au Roi sur les municipalités*, p. 518. Œuvres de Turgot, Collection des principaux économistes, t. III. Paris, 1844.

(2) Pierre Boyé, *Postes, messageries et voitures publiques en Lorraine au* XVIII^e^ *siècle*, p. 18. Paris, 1907, in-8.

faisait le trajet, 18 lieues, en un jour et demi. Il arrivait à Nancy le jeudi soir à 6 heures et en repartait le dimanche matin à 4 heures. C'était donc un voyage de cinq jours, pour une affaire qui avait peut-être été traitée en deux heures. Il fallait trois jours et demi pour aller de Nancy à Paris, et payer 66 livres 8 sols la place dans la berline ou 41 livres 10 sols dans le cabriolet.

On voit par là que les déplacements étaient onéreux, autant à cause des dépenses qu'ils entraînaient qu'en raison du temps qu'ils exigeaient.

Pour ceux qui habitaient à l'extrémité d'une circonscription, généralité ou ressort judiciaire, aller au chef-lieu était un long voyage et constituait une lourde charge. Il fallait parfois plusieurs journées pour s'y rendre; les frais de séjour y étaient élevés; souvent, le voyageur ne pouvait rentrer immédiatement chez lui; il devait attendre le jour de départ de la voiture publique. S'il était pressé, il fallait acheter un *billet de permission*, l'autorisant à employer un autre moyen de transport; car le fermier des carrosses et messageries avait un monopole et vendait toujours fort cher ces billets permettant l'usage d'un autre loueur.

Le petit nombre des grandes routes royales, le médiocre état des vieux chemins, l'allure peu rapide des voitures publiques et leur prix élevé, en laissant toute sa force à l'obstacle matériel de la distance, rendaient insupportable l'énorme étendue des circonscriptions

administratives de 1789. Il était impossible de les parcourir rapidement et d'y transmettre les ordres avec célérité. L'action du pouvoir central et de ses fonctionnaires en était ralentie. Diderot (1) estime certaines généralités trop vastes pour qu'un seul homme puisse en gérer les intérêts avec soin, et les autres trop petites par rapport aux premières, et cependant suffisantes pour absorber l'activité d'un intendant laborieux.

Pour les justiciables et les administrés, les voyages étaient onéreux. On hésitait souvent à engager un procès, qu'il fallait soutenir dans une ville éloignée. « Celui qui gagne est ruiné pour avoir été à cent « lieues », diront les habitants de Pamproux dans leur cahier de doléances (2).

Il était donc naturel que l'opinion publique réclamât la multiplication des centres administratifs et judiciaires, afin de rapprocher la justice des justiciables, et l'administration des administrés.

*
* *

Dès le début du XVIII[e] siècle, les économistes et les philosophes se préoccupent d'une meilleure division territoriale du royaume. Des projets de réforme sont publiés. En 1711, dans les *plans du gouvernement*

(1) Diderot et d'Alembert, *Encyclopédie*, article GÉNÉRALITÉ. Paris, 1757, in-folio.

(2) H. Couturier, *La Convocation des Etats généraux en Poitou*, p. 273. Poitiers, 1909, in-8.

qu'il écrit pour être proposés au duc de Bourgogne, Fénelon trace un projet de réorganisation pour l'administration intérieure du royaume. Il demande que soit « augmenté le nombre des gouvernements de pro- « vinces, en les fixant à une moindre étendue, sur « laquelle un homme puisse veiller soigneusement « avec le lieutenant général et le lieutenant du « roi (1) ».

Le duc de Bourgogne, en qui les Français éclairés de l'époque avaient mis leurs espoirs de réformes, était dans les mêmes idées. Il voulait, dans un but de décentralisation, « partager le royaume en parties au- « tant qu'il se pourrait égales pour la richesse, faire « administrer chacune par ses états, les simplifier « tous extrêmement, pour en bannir la cohue et le « désordre, et d'un extrait aussi fort simplifié de tous « ces états des provinces, former quelquefois des états « généraux du royaume (2) ».

En 1757, dans l'*Ami des Hommes* (3), le marquis de Mirabeau réclame un nouvel arrondissement des circonscriptions judiciaires. L'étendue du Parlement

---

(1) *Plans concertés avec le duc de Chevreuse, pour être proposés au duc de Bourgogne.* Œuvres de Fénelon, archevêque de Cambrai, t. VII, p. 183. Paris, 1851-1852, 10 vol. in-8.

(2) *Mémoires complets et authentiques du duc de Saint-Simon*, t. X, p. 211-212. Paris, 1829, 21 vol. in-8.

(3) Marquis de Mirabeau, *L'Ami des hommes ou Traité de la population*, p. 211-212. 1758, in-8.

de Paris, qui couvre le tiers de la France, doit être réduite; il faut agrandir les ressorts des Parlements provinciaux et en créer dans les provinces qui n'en ont point; de la sorte, la justice sera rapprochée des justiciables.

A la même époque, Diderot demande (1) un nouveau partage des généralités, pour corriger l'inégalité qui existe entre elles, rectifier les limites qui parfois coupent une paroisse en deux et leur fixer des bornes indiquées par la nature du pays, et « les formes « d'administration particulières à chaque province ».

En 1765, paraissent les *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, du marquis d'Argenson. Cet ouvrage renferme des vues intéressantes sur la centralisation et indique avec précision les nécessités qui imposeront, vingt-quatre ans plus tard, à l'Assemblée Constituante, la division en départements. Au milieu des règles, des contradictions, des gênes où se débat l'administration de la France, Argenson (2) veut mettre l'ordre et la clarté.

Dans une nation, il y a des intérêts de communautés, de provinces et de villes qu'il faut laisser agir avec tout l'essor et toute la liberté nécessaires au bien des

---

(1) Diderot et d'Alembert, *Encyclopédie*, article Généralité. Paris, 1757, in-folio.

(2) D'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, p. 18. Amsterdam, 1765, in-8.

intérêts généraux (1); car comment ces objets particuliers peuvent-ils être « conduits par un régie immé-« diate, qui s'étend de la capitale aux extrémités d'un « si grand royaume? (2) ». Cet essor et cette liberté ne sont assurés que si les citoyens peuvent se réunir et agir avec une certaine indépendance; il n'est plus besoin, alors : « d'un arrêt du Conseil pour réparer un « mauvais pas ou reboucher un trou (3) ». Mais si l'assemblée d'un corps de ville est incapable de rien entreprendre contre le souverain, il n'en est pas de même des états d'une grande province, qui peuvent être dangereux à la Monarchie. Il faut donc « diviser « les parties d'un Etat et subdiviser les sphères d'auto-« rité jusqu'au point où elles se suffisent à elles-mêmes, « pour bien se gouverner, mais où elles ne puissent « ombrager en rien l'autorité générale d'où elles re-« lèvent (4) ».

Le royaume sera donc morcelé et divisé en départements, « moins étendus que ne le sont aujourd'hui « les généralités (5) », et subdivisés en plus petites parties, afin de « multiplier les soins et attentions, « reconnaissant qu'un moindre territoire est toujours « plus soigné qu'un grand. Ainsi, les intendances

(1) *Op. cit.*, p. 26-27.
(2) *Op. cit.*, p. 256.
(3) *Op. cit.*, p. 257.
(4) *Op. cit.*, p. 30.
(5) *Op. cit.*, p. 227.

« pourront être fixées « au gouvernement de deux « cents paroisses et les subdélégations de vingt (1) ».

Cette division de la France en départements se fera « en suivant le besoin des affaires, les usages différents, « les mœurs et les rapports de situation et de com- « merce (2) ». Dans l'avenir, l'arrondissement des territoires pourra être perfectionné par des échanges entre départements voisins, pour obtenir le plus d'ordre et le plus de commodité possible (3).

Dans ce système, l'œuvre de la Constituante est contenue tout entière. Pour briser les résistances provinciales et fonder l'autorité absolue de l'Etat, pour faciliter le jeu des organes du pouvoir central et rapprocher l'administration des administrés, la France est divisée par d'Argenson, en 1765, en départements, comme elle le sera, et pour les mêmes raisons, par la Constituante, en 1789.

Les économistes, dans leurs projets de réforme, proposent une nouvelle division du territoire. Le Trone (4) veut le « diviser et subdiviser sans tenir « compte des circonscriptions qui existent; il faut « former, dit-il, des arrondissements qui se touchent « carrément, autant qu'il sera possible, et qui aient « environ trois mille toises sur chaque face. Les arron-

(1) *Op. cit.*, p. 234.
(2) *Op. cit.*, p. 227.
(3) *Op. cit.*, p. 266.
(4) Le Trone, *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, liv. V, chap. V et VI. Bâle, 1779, in-8.

« dissements seront au nombre de 18 par district; il « y aura 10 districts dans chacune des 25 généralités, « ce qui donne 250 districts ou 4.500 arrondisse- « ments ».

En 1780, Robert de Hesseln, topographe du roi, trace un plan de division territoriale radical et mathématique. Il propose de diviser la France en des carrés de dix grandeurs différentes, régulièrement gradués par le chiffre neuf. Il considère que les divisions en pays, territoires de paroisses, provinces ecclésiastiques, gouvernements militaires, ressorts de justice, généralités, élections, etc., ne présentent pas de « circonscription « visible et invariablement fixée (1) ». C'est pourquoi il dessine un plan général qui « ramène à l'unité « d'intérêt et d'usage tous ces objets importants (2) ». La France sera divisée en neuf régions principales; chaque région en neuf contrées, chaque contrée en neuf districts, chaque district en neuf territoires, etc. C'était un système ingénieux pour dresser un cadastre général des terres du royaume; « il offre, disait Hes- « seln (3), des bases certaines aux propriétaires et à « l'administration ».

---

(1) Robert de Hesseln, censeur royal, *Nouvelle topographie, ou description détaillée de la France, divisée par des carrés uniformes dont les cartes seront accompagnées d'un discours*, p. 2. Paris, 1780, in-8.

(2) *Id.*, p. 2.

(3) Dussieux, *Géographie historique de la France, ou histoire de la formation du territoire français*, addition à la page 176, en tête du volume. Paris, 1844, in-8.

C'est de ce projet que s'inspira Sieyès lorsque le 2 octobre 1789, dans une brochure anonyme, il demanda de diviser la France en quatre-vingts carrés, chaque carré en neuf districts, chaque district en neuf cantons. La carte de la France divisée en 80 départements, rédigée, suivant le plan proposé à l'Assemblée nationale par son Comité de Constitution, reproduisit la division de Hesseln en 9 régions, désignées par les points cardinaux : Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud-Ouest, Sud, Sud-Est, Est et Centre.

Condorcet, « le dernier des philosophes du grand « siècle, celui qui survivait à tous pour voir leurs « théories lancées dans le domaine des réalités (1) », décrit, en 1788, dans son *Essai sur la Constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, un plan de division qui présente l'intérêt d'être une esquisse de la loi du 4 mars 1790. La première circonscription embrasse soit une ville, soit plusieurs paroisses de campagne; la seconde, appelée district, comprend un certain nombre de communautés; la troisième s'étend à une province entière. La circonscription de chaque communauté sera telle que « dans l'espace d'un jour, « les citoyens les plus éloignés du centre puissent se « rendre dans le chef-lieu, y traiter d'affaires pendant « plusieurs heures et retourner chez eux; ainsi, trois « lieues de distance paraissent en devoir former les

(1) Michelet, *Histoire de la Révolution française*, t. II, p. 284.

« limites, une demi-journée ou une petite journée de « distance devrait être le rayon d'un district; enfin, « une grande journée devrait être celui d'une pro- « vince, en le prenant du chef-lieu le plus éloigné (1) ». Ne sont-ce pas là les divisions de la Constituante en municipalités de cantons, districts et départements?

L'idée sur laquelle insiste Condorcet, c'est la nécessité d'établir une égalité aussi exacte que possible entre les divisions d'un état, par crainte que l'une d'elles, plus puissante, n'agisse par la force sur ses voisines. C'est pourquoi il demande que les petites villes correspondent à une communauté composée de plusieurs villages, et que les villes moyennes et grandes forment à elles seules un district ou une province (2).

Il consent à ce que dans les débuts, comme le faisait à l'époque même Loménie de Brienne, pour l'établissement des Assemblées provinciales, les anciennes divisions, élections et diocèses, soient utilisées pour former les districts et les généralités pour les provinces; mais il estime que dans la suite, on doit « cher- « cher à faire disparaître la trop grande inégalité des « provinces ou des districts, leur forme trop irrégu-

---

(1) *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales.* 1788. Œuvres complètes de Condorcet, t. VIII, p. 273. Paris, 1847-1849, 12 vol. in-8.

(2) *Sur la formation des communautés de campagne.* 1789. Condorcet, *op. cit.*, t. IX, p. 433-434.

« lière ou trop allongée, leurs enclavements récipro-
« ques (1).

Avec l'égalité matérielle dans la surface du territoire, il veut l'uniformité dans l'organisation administrative. Il proteste contre « des formes d'assemblées diverse-
« ment combinées (2) ». Il néglige les différences de lois, de mœurs, de productions, de climat, d'opinion et d'esprit qui caractérisent les provinces. Il prétend établir l'unité dans l'administration, dans la législation, dans la forme des impositions, dans le régime des poids et mesures. La même forme d'administration locale, si elle est bonne, doit convenir « à toutes les
« habitudes de vivre, à tous les climats ». Elle enlève aux citoyens le désir de dépendre d'une assemblée plutôt que d'une autre, elle est un moyen « de dimi-
« nuer le patriotisme particulier pour augmenter le
« patriotisme général et de rendre l'esprit public plus
« commun, plus énergique en lui donnant plus d'éten-
« due (3) ».

Ce qui ressort de l'examen de ces divers projets, c'est la préoccupation de leurs auteurs de morceler le territoire français en petites fractions, pour écarter les tentatives fédéralistes et rapprocher l'administration des administrés; ils veulent rétrécir les circonscrip-

---

(1) *Essai sur la constitution, etc., op. cit.*, p. 274.
(2) *Op. cit.*, p. 272.
(3) *Op. cit.*, p. 275.

tions, les égaliser, et leur donner des limites certaines. Ils souhaitent en même temps la disparition des libertés locales, dont ils disent qu'elles sont des « contreforces « dangereuses »; sur les questions secondaires, ils consentent à décentraliser, mais les droits accordés sont toujours révocables; ce qu'ils veulent, c'est fortifier le pouvoir central et fonder le *despotisme éclairé* cher aux philosophes et aux physiocrates du XVIII^e^ siècle.

La France n'était pas prête à recevoir un tel système. Son nivellement n'était pas fait. Il fallait la tourmente révolutionnaire pour déraciner les libertés provinciales et courber les forces fédéralistes. C'est pourquoi, lorsqu'ils voulurent, en 1787, réformer l'administration du royaume selon un plan uniforme, les ministres de Louis XVI se heurtèrent à la résistance des provinces. Celles-ci se redressèrent pour réclamer leurs droits et leur intégrité territoriale.

CHAPITRE III

La réforme administrative de 1787 et les aspirations autonomistes des provinces

---

Le projet de Necker. — Les Assemblées provinciales et l'unité nationale. — L'édit de juin 1787. — Réveil du particularisme provincial. — Les édits de mai 1788. — L'attitude du pouvoir royal devant les revendications des provinces.

L'institution des assemblées provinciales remua profondément le pays. Elle fut pour les provinces l'occasion de manifester leur vitalité et de rappeler ces vieux traités d'union, que le temps semblait avoir abolis. Comprenant qu'il était nécessaire de réaliser une large décentralisation dans ce royaume, où vivaient des millions d'hommes « répandus sur des sols différents et soumis à diverses habitudes », Necker décida d'organiser dans chaque généralité des administrations particulières. S'inspirant de cette méthode, qui voit dans les diverses fractions territoriales d'un pays autant de laboratoires destinés aux expériences sociales, le ministre procéda, en 1778 et 1779, à des essais localisés.

Malgré les échecs subis en Dauphiné et en Bourbonnais, les résultats obtenus en Berry et en Haute-Guyenne disposèrent l'opinion publique en faveur de la réforme. En juin 1787, fort de l'appui des notables, Loménie de Brienne étendit le système à toutes les généralités qui ne possédaient pas d'états.

Au XIV^e^ siècle, chaque province avait les siens; souvent les rois leur avaient demandé des subsides en hommes et en argent pour lutter contre l'invasion étrangère; mais, à la fin du XVIII^e^ siècle, la monarchie était parvenue à en suspendre l'exercice à peu près partout. Ces assemblées particulières ne subsistaient plus que dans les provinces de la frontière, là où les souvenirs de l'indépendance ancienne étaient assez forts pour faire respecter les coutumes et les institutions contenues dans les chartes solennelles.

C'étaient la Bretagne, l'Artois, le pays de Lille, le Tournaisis, la partie du Hainaut la plus récemment réunie, la Bourgogne, la Provence, où les assemblées démocratiques des communautés avaient remplacé les anciens Etats, le Languedoc, fédération de provinces, les pays enfermés dans les vallées profondes des Pyrénées, le comté de Foix, le Nébouzan, les Quatre-Vallées, le Bigorre, la vicomté de Béarn et les provinces basques: Soule, Basse-Navarre, Labour.

En proposant la réforme de l'administration provinciale, Necker avait dessein de fortifier l'autorité du roi. Il remarquait que celle-ci sortait toujours ébranlée

de ses conflits avec les parlements. Il importait donc de restreindre les occasions que ces conflits avaient de naître. Renoncer à la sanction des cours souveraines pour l'établissement des impôts et demander directement à des assemblées la contribution des provinces aux besoins de l'Etat semblait une solution propre à faciliter l'exercice du pouvoir. Le souverain aurait plus d'influence sur les membres de telles assemblées qu'il n'en avait sur les parlementaires, car il avait « bien « plus de récompenses naturelles dans sa main pour « l'ordre de la noblesse et du clergé que pour des juges « et des propriétaires de charges » (1). Des administrations provinciales bien ordonnées offriraient moins de résistance à ses volontés; il serait toujours facile de traiter avec elles, et les rois trouveraient « dans ce contrepoids d'Etats et de Parlement des moyens d'assurer plus tranquillement leur autorité » (2).

Dans ce but, Necker traçait le plan d'une constitution décentralisatrice. Par l'octroi de libertés locales, il voulait affermir l'unité nationale. Politique réaliste, il s'accommodait des variétés régionales, et, au lieu d'en comprimer les tendances, il s'efforçait de les concilier avec la puissance du pouvoir central. Il comprenait que limiter l'action de celui-ci était le meilleur moyen de le fortifier. « C'est le pouvoir d'imposer qui cons-

(1) Necker, *Mémoire au Roi, sur l'établissement des Assemblées provinciales*, p. 124. Œuvres de Necker. Londres, 1785, in-8.

(2) Necker, *op. cit.*, p. 125.

« titue la grandeur souveraine, mais la répartition des « impôts et tant d'autres parties d'exécution ne sont « que des émanations de la confiance du monar- « que » (1). Confondre l'exercice journalier de l'autorité et l'autorité même, c'est exposer celle-ci à des chocs continuels, où elle perd « quand elle n'est pas complètement victorieuse ». Et, d'ailleurs, dans un grand pays comme la France, « comment vouloir gou- « verner, diriger et prescrire tant de détails d'un même « centre, d'où l'on n'est instruit que par des rapports « éloignés, où l'on a si peu le temps d'approfon- « dir? » (2). Dans les provinces, la tâche des intendants est si écrasante qu'il est peu d'hommes qui soient capables d'en supporter le poids. Il est donc nécessaire de décharger le pouvoir central de toutes les affaires dont il peut être allégé, sans que son autorité en soit amoindrie.

Le directeur général des Finances faisait justement le départ de ce qui a trait à l'intérêt national et de ce qui a trait aux intérêts locaux. Au commissaire départi, il réservait ce qui tenait à la police, à l'ordre public, à l'exécution des ordres du roi; à une commission composée de propriétaires, il confiait la proposition des règlements utiles à la contrée, « la répartition et la « levée des impositions, l'entretien et la construction

(1) Necker, *op. cit.*, p. 119-120.

(2) Necker, *Compte-rendu au Roi*, au mois de janvier 1781, p. 73. Œuvres de Necker, *op. cit.*

« des chemins, le choix des encouragements favora-
« bles au commerce, au travail en général et au débou-
« ché de la province en particulier » (1). Les procès-verbaux des séances devaient être publiés. Un bureau d'administration intermédiaire, nommé par l'assemblée, était chargé d'exécuter ses décisions; il avait le droit de correspondre directement avec les ministres.

L'intendant cessait d'être tout puissant. Il demeurait le représentant des intérêts généraux, et son contrôle sur la gestion des affaires locales, mal défini d'ailleurs, semblait se borner à « éclairer le gouvernement sur les « divers règlements qui seraient proposés ».

Cette organisation était inspirée de la constitution des pays d'Etat, où les franchises anciennes conservaient encore quelque vigueur. Mais, bien loin de vouloir étendre à tout le royaume « ces demi-libertés », dont Turgot disait qu'elles étaient « peut-être un mal » (2), Necker prétendait trouver dans son projet des raisons pour les détruire. « On tirerait un jour, « écrivait-il (3), d'une administration provinciale bien « ordonnée, un moyen de force pour corriger et per-« fectionner les constitutions actuelles des pays d'Etats, « dont les vices même conservent un degré de respect,

---

(1) Necker, *Mémoire au Roi*, *op. cit.*, p. 114.

(2) Turgot, *Mémoire au Roi sur les municipalités*, p. 509, *op. cit.*

(3) Necker, *op. cit.*, p. 125-126.

« lorsqu'on n'a pour objet de comparaison que l'admi-
« nistration plus défectueuse encore des pays d'élec-
« tion. » Il ne doutait pas que devant les bienfaits de la réforme, les provinces possédant encore des privilèges ne consentissent à les abandonner et n'acceptassent les règles d'un « système régulier » s'étendant à la France entière. Ainsi disparaîtraient les derniers obstacles auxquels se heurtait l'autorité du roi.

Le directeur général des Finances prenait soin, d'ailleurs, de marquer le caractère révocable des assemblées nouvelles. Elles étaient octroyées. Elles ne puisaient pas leur force dans les droits des provinces, mais dans la volonté du souverain; elles n'avaient d'autre titre à l'existence que la bienveillance que leur témoignait le monarque; les propriétaires qui les composaient, pour la plus forte partie, n'étaient pas élus par le pays, mais choisis par les premiers membres, eux-mêmes désignés par le roi; les dépenses devaient être approuvées par les ministres et l'intendant était investi d'une certaine surveillance sur les délibérations. « Ce ne sont donc
« point, disait Necker (1), des pays d'Etats arguant
« d'anciens privilèges, mais de simples administra-
« teurs, honorés de la confiance de Votre Majesté. »

Ainsi définies, ces libertés locales parurent cependant excessives. D'autre part, le fonctionnement des assemblées en Haute-Guyenne et en Berry détermina

(1) *Compte rendu au Roi, op. cit.*, p. 76.

de nombreux conflits d'attribution entre les commissions intermédiaires et les intendants; il fallut préciser les fonctions mal déterminées de ceux-ci; en les précisant, les ministres les étendirent. Necker étant tombé le 19 mai 1781, des règlements en date du 8 septembre 1782 et du 23 août 1783 vinrent restreindre les prérogatives des assemblées de Montauban et de Bourges.

L'intendant, commissaire du roi, ouvrait désormais et clôturait les séances, recevait obligatoirement copie des délibérations de la commission intermédiaire, adressait au contrôleur général les lettres, états, mémoires, projets d'arrêts et de rôle, autrefois envoyés directement au conseil du roi; il avait le contentieux des impositions, délivrait, sur le visa de la commission intermédiaire, toutes les ordonnances comptables sur les fonds du département des ponts et chaussées, faisait les opérations du *département* en cas de négligence de l'assemblée, rendait exécutoires les rôles des contributions, rédigeait les devis des réparations des ouvrages publics à la charge des communautés, surveillait les adjudications des travaux; le procès-verbal des séances où Necker voyait un gage de l'honnêteté des délibérations, ne pouvait être imprimé sans autorisation, et seul le contrôleur général avait qualité pour l'interprétation du règlement. Une décision du 24 février 1784 supprima la correspondance directe de la commission intermédiaire avec les ministres, et un règlement du 4 mai 1784 remit à l'intendant l'ordon-

nancement de tous les fonds libres des contributions directes (1).

L'assemblée provinciale n'était plus qu'une assemblée consultative, dont le rôle s'effaçait devant l'autorité renaissante des agents du roi. Etendant à tous les pays d'élection le système appliqué en Berry et en Haute-Guyenne, l'édit de juin 1787 en maintint le caractère de décentralisation ainsi atténuée. Deux dispositions plus libérales furent cependant introduites : il y eut, à côté de celles de la province, des assemblées de communautés et de districts, et l'intendant demeura étranger à l'exécution de leurs décisions. Mais le représentant du roi conservait un pouvoir de contrôle fort étendu; d'ailleurs, les membres de l'assemblée provinciale ne pouvaient prétendre à représenter la province, n'étant pas nommés par elle. C'était là une tentative de gouvernement local bien précaire et bien modéré.

*
* *

Mais, accorder aux pays d'élection une autonomie si limitée qu'elle fût, c'était rappeler l'indépendance passée, c'était ranimer l'effort des vieilles contrées historiques et les inviter à rompre les liens qui les entra-

---

(1) Lucien Lachaze, *Les Etats provinciaux de l'ancienne France et la question des Etats provinciaux aux* XVII^e^ *et* XVIII^e^ *siècles. L'assemblée provinciale du Berry, sous Louis XVI*, p. 534-535. Thèse. Paris, 1909, in-8.

vaient. Sur tous les points du territoire, les anciennes capitulations que l'on croyait mortes sortirent de l'oubli.

L'assemblée du département de Moulins dressa un plan d'institutions libres pour le Bourbonnais et la Marche; « conformément à sa constitution essentielle », le Hainault français obtint, le 21 septembre 1787, le rétablissement de ses Etats particuliers, qu'elle adapta aux idées nouvelles; la Touraine, le Maine, l'Anjou, réunis alors dans une même intendance, exigèrent chacun une assemblée particulière; en Normandie, l'opinion publique demanda que la vieille charte de 1315 fût respectée, et le territoire de l'ancien duché reconstitué dans son intégrité. La noblesse et le Parlement de Bordeaux rappelèrent le traité de cession de 1451 et exigèrent la convocation des Etats généraux d'Aquitaine.

Au nom des « droits primitifs et imprescriptibles » (1) de l'Auvergne, l'assemblée préliminaire de cette province invoqua les prérogatives sacrées de ses Etats. Le 13 novembre 1787, l'Assemblée provinciale, s'appuyant sur les réponses faites par le roi à la Provence et au Hainault, rédigea un nouveau mémoire en faveur de ses franchises et libertés. A la fin de 1788, Necker répondit que de toutes les provinces qui avaient

---

(1) Francisque Mège, *Les premières années de la Révolution dans la Basse-Auvergne*, p. 31-32. Clermont-Ferrand, 1897, in-8.

réclamé le droit de mettre en vigueur leurs Etats, l'Auvergne serait certainement la première à qui on l'accorderait.

Au nom des franchises de la nation séquanaise, le Parlement de Besançon s'opposa à l'établissement de l'Assemblée de Franche-Comté; en Dauphiné, la Chambre des comptes refusa d'enregistrer l'édit, tandis que le Parlement suppliait le roi d'autoriser la réunion des anciens Etats et réservait les droits de la province; les Messins réclamaient les Etats généraux d'Austrasie; en Lorraine, le fonctionnement de l'assemblée déçut les habitants de cette province, épris d'un gouvernement libre; les droits de l'intendant y parurent trop grands et l'action de l'assemblée entravée par mille obstacles; des brochures furent publiées en grand nombre, célébrant l'ancienne constitution du pays et réclamant des états libres et indépendants; l'une de ces brochures, intitulée *Droits, Etats et Coutume en Lorraine*, rédigée par M. Mory d'Elvange, membre de l'Académie de Nancy, eut un retentissement énorme, et contribua puissamment à exalter le patriotisme des Lorrains.

Le coup d'Etat du 8 mai 1788 vint donner une vigueur nouvelle à cette agitation. Pour établir dans le pays l'unité judiciaire, rompue par l'indépendance des décisions parlementaires, et pour rapprocher la justice des justiciables, le garde des sceaux, Lamoignon de Malesherbes, avait préparé six édits. Ceux-ci créaient quarante-sept tribunaux d'appel ou grands bailliages,

supprimaient les tribunaux spéciaux : bureaux des finances, élections, greniers à sel, tables de marbre, chambre du domaine, réformaient la procédure criminelle, réduisaient le nombre des offices, rétablissaient la Cour plénière, résurrection de l'antique *Curia regis*, chargée, dans un but d'unification, du contrôle législatif et fiscal, et mettaient « en vacances » les parlements jusqu'à l'entière réorganisation du nouvel ordre judiciaire.

Prévoyant un refus d'enregistrer, Lamoignon décida de tenir, le 8 mai, à Versailles, un lit de justice. Averti, le conseiller Duval d'Eprémesnil provoqua, le 3 mai, une réunion des magistrats. Après s'être liés par un serment solennel, les parlementaires, toutes chambres assemblées, les pairs y séant, rédigèrent les lois fondamentales de la monarchie française; ils inscrivirent parmi elles : les coutumes et les capitulations des provinces, ainsi que le droit des Cours de vérifier, dans chaque province, les volontés du roi et de n'ordonner leur enregistrement qu'autant qu'elles seraient conformes aux constitutions locales.

C'était formuler le principe d'un gouvernement fédéraliste et la théorie des lois permissibles. La déclaration se terminait par ces mots, qui rétablissaient l'unité de la nation, après avoir affirmé les droits des parties qui la composent : « Ladite Cour déclare qu'elle en « (de ces lois) remet dès à présent le dépôt inviolable « entre les mains du roi, de son auguste famille, des

« pairs du royaume, des Etats généraux et de chacun « des ordres réunis ou séparés qui forment la na- « tion (1). »

Dès le 5 mai, les Cours de province organisèrent la résistance, en s'appuyant sur les anciens contrats et traités qui liaient leur pays à la France. Devant le Parlement de Bretagne, le procureur général syndic des Etats réclama formellement l'exécution du contrat de mariage du roi Louis XII et de la duchesse Anne, et du contrat d'union conclu avec le roi François Ier. Le Parlement de Bourgogne invoqua le traité du 24 juin 1476. A Besançon, les conseillers rappelèrent que Charles II, roi d'Espagne, céda la Franche-Comté à Louis XIV par le traité de Nimègue, « pour en jouir avec les mêmes « droits et souveraineté, propriété qui avaient ci-de- « vant appartenu au roi catholique ». Les gentilshommes du Roussillon invoquèrent le traité de Péronne et le traité des Pyrénées. Le Parlement de Provence opposa le pacte qui unissait la nation provençale au royaume, et Portalis, dans la lettre qu'il rédigea pour protester au nom des avocats du barreau provençal, écrivit que sa province était une « monarchie distincte de la France » (2).

---

(1) *Arrêté du Parlement de Paris, du 3 mai 1788*, Introduction au *Moniteur universel réimprimé*, p. 98. Paris, in-8, sans date.

(2) *Lettre sur les nouveaux édits, transcrits par les commissaires de Sa Majesté dans les registres des Cours souveraines du pays, le 8 mai 1788*, in-8, sans indication de lieu ni d'imprimeur, 1788.

L'assemblée du clergé, dans ses remontrances du 15 juin, déclara « à quoi serviraient les pactes, les ca-« pitulations et tous les droits particuliers, qui sont « cependant une partie de notre droit public, s'ils « étaient oubliés et confondus dans une législation « générale? » Les parlementaires de Pau (1) précisèrent la situation que la Navarre et le Béarn occupaient dans la France : « Magistrats d'un pays étranger à la « France, disaient-ils, quoique soumis au même roi, « nous devons exposer à Votre Majesté les droits parti-« culiers de deux nations que la précipitation des « administrateurs a confondues avec vos sujets des di-« verses provinces de France. Jamais on n'a prétendu « que la Navarre fût un fief relevant de la couronne de « France; le seul titre de royaume exclut l'idée de vas-« selage. Quoiqu'une partie de ce royaume ait passé « depuis longtemps sous une domination étrangère, « ceux de cette nation qui sont demeurés fidèles à vos « prédécesseurs, ont continué d'être gouvernés au « même titre. Son authenticité est assurée par la dou-« ble couronne de Votre Majesté. Le Béarn était aussi, « de temps immémorial, et a continué d'être, une sou-« veraineté indépendante.... L'idée systématique d'éta-« blir dans vos nombreux Etats un plan uniforme de « gouvernement est inconciliable avec les divers inté-

(1) Remontrances du Parlement de Pau contre l'établissement de la Cour plénière. *Moniteur*, *op. cit.*, p. 124-125.

« rêts locaux, avec la variété des droits de vos pro-
« vinces. Mais cette uniformité, impraticable dans les
« différentes provinces de votre royaume, ne peut,
« sous aucun rapport, s'appliquer à un pays qui n'a
« jamais été, qui n'est pas devenu une province de
« France. L'avantage d'être gouverné par le même roi
« ne nous assujettit pas à une cour étrangère pour
« l'administration et la législation. » Le royaume de Navarre et Béarn prétendait donc n'avoir abdiqué de sa souveraineté que ce qui concernait les affaires extérieures et en avoir conservé la plénitude pour la législation intérieure. C'était un royaume uni et non incorporé.

En Lorraine, la noblesse, la Cour souveraine, la Cour des comptes, les officiers des différents bailliages, la commission intermédiaire de l'assemblée provinciale, protestèrent contre les édits, au nom des traités qui unissaient le duché à la Couronne. Dans un écrit anonyme, M. de Bouteiller, conseiller à la Cour, attaqua violemment l'unité de législation que l'institution de la Cour plénière avait pour but d'établir. « Les différentes
« provinces, écrivait-il, n'offrent pas seulement des di-
« versités et des convenances locales, auxquelles il est
« de la sagesse des lois de se plier. Plusieurs d'entre-
« elles ont des droits, des privilèges particuliers, que
« les lois ne peuvent enfreindre et qu'elles doivent res-
« pecter. Ces droits, ces privilèges, sont garantis par
« les traités et les capitulations sur la foi desquels ces

« provinces ont été réunies à la Couronne. Ces traités « font partie du droit public du royaume....

« Mais la diversité de ces privilèges, leur nature, leur « étendue, ne pouvant être suffisamment connues et « discutées lors de la présentation des lois à la Cour « plénière, il deviendra impossible que les lois s'y con- « forment, qu'elles établissent les exceptions, les mo- « difications, les tempéraments que ces privilèges né- « cessitent. Ainsi, l'institution de la Cour plénière en « prépare l'infraction habituelle. Leur anéantissement « sera la conséquence nécessaire de l'esprit d'unifor- « mité, qui deviendra le système dominant d'un corps « unique, jugeant, du même point de vue, tous les « droits et tous les intérêts, et ne pouvant s'en appro- « cher assez pour en saisir la juste estimation....

« *Une seule loi, un seul enregistrement :* c'est là le « mot du nouveau système. Mais c'est aussi le mot du « despotisme. *Le monarque, qui connaît chacune de « ses provinces, peut établir diverses loix ou souffrir « différentes coutumes, mais le despote ne connaît rien « et ne peut avoir d'attention sur rien. Il lui faut une « allure générale; il gouverne par une volonté rigide, « qui est partout la même; tout s'aplanit sous ses pieds.* « Qui ne reconnaît dans ce tableau le régime que pré- « pare le nouveau système? Une *volonté rigide*, devant « laquelle s'anéantissent les traités, les capitulations, « les privilèges des provinces, les prérogatives des « corps, les droits des individus. Une *marche uni-*

« *forme*, une *allure générale*, qui se refuse à toutes « exceptions; une *seule loi* pour des peuples divers qui, « à différentes époques et sous différentes conditions, « ont été incorporés au royaume (1). »

M. de Bouteiller terminait son exposé par l'étude des droits particuliers de la Lorraine, qui, en passant sous la souveraineté de la France, n'avait pas été confondue dans l'ancien domaine de la Couronne, et formait un gouvernement séparé, avec sa constitution propre. Les traités d'union le veulent ainsi. « Tel est le droit, telle a été la convention (2). »

En Dauphiné, la Cour de Grenoble déclarait que « les provinces successivement réunies à la Couronne « avaient chacune leurs statuts et privilèges parti- « culiers », et qu'attenter aux droits des cours souveraines, c'était « violer les traités et les capitulations « qui les avaient fait passer sous la domination de nos « rois » (3). Les trois ordres de la province, réunis le 14 juin, à l'hôtel de ville, s'associèrent à ces protestations, et, le 21 juillet suivant, sans convocation royale,

---

(1) *Examen du système de la législation établi par les édits du mois de mai 1788*, p. 39, 60, 61. Sans nom d'auteur. S. l. n. d., brochure in-8.

(2) *Examen du système de la législation, op. cit.*, p. 74.

(3) *Arrêté du Parlement de Dauphiné du 20 mai 1788, contre les édits du 8 mai*, brochure in-8. Bibliothèque de Nancy, Fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

en vertu de leurs privilèges antiques, les Etats s'assemblèrent à Vizille, pour délibérer sur l'état actuel de la province et de tout le royaume. C'était une province qui se levait tout entière pour la défense de sa vieille charte. Au moment de se séparer, l'Assemblée déclara qu'en soutenant les droits particuliers du Dauphiné elle n'abandonnait pas ceux de la nation.

Cette manifestation, qui proclamait ainsi la solidarité de toutes les parties du royaume, eut un retentissement énorme; son écho remua jusqu'aux contrées qui, comme le Berry, avaient accepté avec reconnaissance l'établissement d'assemblées provinciales. De toutes les régions de France, une même clameur s'éleva : des Etats provinciaux! Dans l'espoir d'apaiser ces réclamations, la monarchie céda aux plus violentes.

Elle accorda des Etats au Hainaut, à la Franche-Comté, au Dauphiné et les promit à la Lorraine. Elle déclara n'avoir jamais voulu « porter atteinte aux « droits et capitulations des Provinces (1) »; déjà l'édit de juin 1787, dans son article 6, affirmait que l'organisation des assemblées serait élaborée conformément « à ce que pourront exiger les besoins particuliers,

---

(1) *Arrêt du Conseil d'Etat du Roi, portant suppression des délibérations et protestations des Cours et autres corps, faites depuis la publication des lois portées au lit de justice du 8 mai.* (Extrait des registres du Conseil d'Etat du Roi du 20 juin 1788). brochure in-8, Bibliothèque de la ville de Nancy, fonds lorrain, n° 6381, étui 25.

« coutumes et usages desdites provinces », et en tête des divers règlements particuliers relatifs à la formation des administrations nouvelles, était inscrite l'intention du Roi de ne pas les regarder « comme irré-« vocablement déterminées ». « Sa Majesté sait, lit-on « dans le règlement pour la Champagne, que les meil-« leures institutions ne se perfectionnent qu'avec le « temps, et comme il n'en est point qui doivent plus « influer sur le bonheur de ses sujets que celles des « assemblées provinciales, Elle se réserve de faire à ces « premiers arrangements tous les changements que « l'expérience lui fera juger nécessaires. » Elle fixait un délai de trois années pour éprouver la valeur de la réforme. Durant ce délai, la composition des assemblées ne serait pas modifiée.

Les déclarations royales en faveur des libertés provinciales, les succès obtenus, notamment en Dauphiné, encouragèrent les revendications autonomistes. Le mouvement vers des états libres, vraiment représentatifs de la province, en reçut une impulsion nouvelle. Le Maine réclama le rétablissement de ses états; le 3 novembre 1788, un mémoire, signé par les membres des trois ordres de la province, fut adressé à la Commission intermédiaire. « Le Roi, y est-il dit, a solennelle-« ment promis de rétablir la nation dans l'exercice des « droits qui lui appartiennent; mais ces droits de la « nation ne sont que la collection de ceux de tous les « membres qui la composent; chaque province a les

« siens (1)... » L'exemple du Hainaut et du Dauphiné (2) était invoqué, leurs titres étaient comparés à ceux du Maine et de l'Anjou; le privilège de ces deux provinces d'approuver les lois et leur droit d'être représentées par des états étaient solennellement rappelés. La Commission intermédiaire approuva cette requête « convaincue des avantages réels d'une admi-« nistration distincte et séparée pour sa province (3) ».

Le Bourbonnais réclamait aussi des Etats. Le 22 novembre 1788, la Commission intermédiaire décida de consulter tous les bureaux intermédiaires. Le vœu de la province se manifesta unanime et enthousiaste. Les grandes villes, les communautés de villages, les corps constitués, officiers des eaux et forêts et du grenier à sel de Moulins, officiers municipaux de Gannat, avocats, maîtres en chirurgie, procureurs de la sénéchaussée et siège présidial de Moulins, etc..., tous s'accordèrent pour demander l'adaptation de la Constitution delphinoise à leur pays, avec les modifications imposées par les nécessités locales. Cependant, dans son rapport, la Commission intermédiaire dut reconnaître n'avoir trouvé dans les archives aucun titre à l'appui de ses prétentions; elle invoquait seulement l'existence

---

(1) Gabriel Fleury, *La ville et le district de Mamers durant la Révolution*, 1789-1804, p. 18, tome I. Mamers, 1906, 3 vol. in-4.

(2) Antonin Proust, *Archives de l'Ouest*, n° 4, p. 131-138. Paris, sans date, in-4.

(3) Gabriel Fleury, *op. cit.*, p. 20, tome I.

d'Etats provinciaux réunis à Lyon, auxquels sa province avait député.

Il y avait là une poussée fédéraliste difficile à comprimer, et le 5 juillet, un arrêt du Conseil d'Etat affirma la volonté du roi de s'incliner devant les privilèges, de ne pas compromettre les droits des provinces et des villes dans les opérations de la convocation des Etats généraux. « Les formes anciennement usitées » seront respectées autant que possible, et lorsqu'elles ne pourront être constatées, le vœu des populations sera consulté. C'est pourquoi le roi ordonnait des recherches dans toutes les archives provinciales, et demandait aux états et assemblées locales des mémoires contenant leurs observations. « Sa Majesté, dit l'arrêt (1), invite « en même temps tous les savants et personnes ins- « truites de son royaume, et particulièrement ceux qui « composent l'Académie des inscriptions et belles- « lettres de sa bonne ville de Paris, à adresser à M. le « Garde des Sceaux tous les renseignements et mé- « moires sur les objets contenus au présent arrêt. »

Cette décision semblait indiquer une orientation de la politique royale dans le sens provincialiste. Elle fut ainsi interprétée en certaines contrées, et ranima les espérances de ceux qui fondaient sur l'antiquité des

---

(1) *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XXVIII. Paris, 1827, 3 vol. in-8.

origines et la valeur des parchemins leurs raisons d'obtenir un gouvernement autonome.

En Périgord, le patriotisme local entraîna toutes les classes dans une même ardeur. « Chacun travaillait à « l'exhumation et à la résurrection de l'histoire de la « province (1). » Le 18 décembre 1788, les maires et consuls de Périgueux réunirent leurs concitoyens, pour leur communiquer les résultats de leurs recherches, et une adresse fut envoyée au roi, pour lui demander le rétablissement des anciens Etats. Sarlat et Bergerac, les deux grandes villes du Périgord, envoyèrent leur adhésion.

La force des revendications provinciales était un obstacle aux réformes conçues par Louis XVI et ses ministres. Tout plan uniforme de réorganisation se brisait au contact des résistances particularistes. Necker, revenu au pouvoir, comprit qu'il fallait chercher un appui dans la nation rassemblée en Etats généraux; il en décida la convocation. Cette mesure ne calma pas l'agitation.

En Lorraine, le mouvement s'accentua. Dans une réunion tenue le 27 novembre 1788, à l'hôtel de ville, le tiers état de Nancy rappela les stipulations du traité de Vienne, qui, en unissant la Lorraine à la France, lui

---

(1) G. Bussière, *Études historiques sur la Révolution en Périgord*, t. II, p. 23 et suiv. Bordeaux, 1877-85, 1903, 3 vol. in-8.

assurait ses privilèges et un gouvernement séparé (1). La noblesse joignit son vœu à celui du tiers. Dans une adresse au roi, elle affirma la fidélité des Lorrains, et demanda une administration particulière, comme en Franche-Comté, en Dauphiné, en Provence, en Hainaut. Le 20 janvier 1789, se tint à Nancy une véritable assemblée des états de la province. Seul, le Barrois, qui voulait se séparer, s'abstint d'y envoyer ses représentants. Un projet d'administration provinciale fut mis à l'étude. Tout en proclamant leur attachement à la Lorraine, les députés des trois ordres exprimaient leur volonté d'aider aux réformes nécessaires pour le bien de la Nation. Le pouvoir royal avait laissé faire, légitimant ainsi cette manifestation spontanée de la nationalité lorraine.

En janvier 1789, la ville de Châteauroux (2) protestait contre l'Assemblée du Berry, dont elle disait qu'elle était purement ministérielle et que les membres ne représentaient pas la province. Vers la même époque, la Commission provinciale du Lyonnais créait un mouvement en faveur des états particuliers, et sollicitait l'adhésion des Commissions intermédiaires des départements de Roanne, Saint-Etienne, Villefranche et

---

(1) Christian Pfister, *Les préliminaires de la Révolution à Nancy. L'élection aux États généraux et le cahier de la ville de Nancy.* Mémoires de la Société d'archéologie lorraine, tome LX, p. 10, 13, 20, 23. Nancy, 1910, in-8.

(2) Lucien Lachaze, *op. cit.*, p. 580.

Montbrison (1). Roanne répondait en réclamant des états distincts pour le Forez. Le 2 mars 1789, un arrêt du Conseil d'Etat réunissait la Flandre wallone et la Flandre maritime, et annonçait un règlement relatif à la composition de leurs Etats.

Le vœu du pays se manifestait nettement en faveur de fortes libertés locales et bien loin de s'apaiser l'agitation croissait en vigueur.

Dans la déclaration du 23 juin 1789, Necker cédait au mouvement. Il promettait des états provinciaux, élus par la province et pourvus de larges attributions.

---

(1) Tézenas de Montcel, *Études sur les Assemblées provinciales. L'Assemblée du département de Saint-Etienne et sa commission intermédiaire*, p. 454 et s. Paris, 1903, in-8.

CHAPITRE IV

L'édit de juin 1787 et la reconstitution territoriale des provinces

Sens provincialiste de l'édit. — Le conflit entre le Maine et l'Anjou. — Organisation des départements, districts, arrondissements. — L'édit du 7 juin 1787 et le décret du 26 février-4 mars 1790.

En même temps que s'affirmaient les aspirations fédéralistes, s'esquissait un mouvement vers un nouvel arrondissement des divisions administratives. Il ne conduisait pas à un remaniement arbitraire, mais était dans le sens d'une résurrection des provinces. Celles-ci, démembrées entre plusieurs circonscriptions, ou groupées sans souci de leurs affinités réciproques, cherchaient à ressaisir leur individualité. Elles voulaient reconstituer leur territoire; elles sentaient que leurs revendications politiques y trouveraient un appui plus solide. Ces tendances étaient assez fortes pour fixer l'attention des ministres. L'édit de juin 1787 dut en tenir compte. Il donna aux provinces une sorte de consécration officielle.

L'article 1[er] décréta en effet qu'il serait établi dans

chaque province où il n'y avait pas d'Etats, une ou plusieurs assemblées, et, suivant que les circonstances l'exigeraient, des assemblées particulières de districts et de communautés. Les arrêts du Conseil et les règlements désignèrent les ressorts, non plus par le nom du chef-lieu, mais par celui de la province. L'assemblée de la généralité de Besançon reçut le nom d'assemblée de Franche-Comté; dans la généralité de Poitiers, ce fut l'assemblée de Poitou; à Rouen, Alençon, Caen, chefs-lieux d'intendances, se tinrent les assemblées de haute, moyenne et basse Normandie.

C'était fonder la réforme sur les groupements ethniques et historiques dont la France était composée ; c'était reconnaître une existence à ces vieilles contrées, qui, depuis l'époque féodale, persistaient à vivre sous le réseau des circonscriptions modernes. La monarchie avouait par là qu'elles avaient résisté à ses efforts de nivellement. Mais l'incertitude où l'on était de leurs limites exactes, et peut-être aussi le désir de ne pas bouleverser les habitudes, fit adopter comme cadre pour les nouvelles administrations les divisions financières existantes : paroisses, élections, généralités. A la province était laissé, tacitement, le soin de revendiquer ses droits et de tracer les bornes de son territoire.

L'étude des règlements particuliers et les interprétations auxquelles ils donnèrent lieu, éclairent la portée et le sens de l'édit. Le conflit qui se produisit entre le Maine et l'Anjou, au sujet de leur délimitation, est

intéressant à cet égard. L'Anjou, le Maine et la Touraine étaient réunis dans une même généralité. Une assemblée générale fut créée à Tours, et une assemblée spéciale dans chacune des trois provinces; celles-ci étaient, en outre, divisées en districts, divisions administratives plus petites que les élections, et qui n'eurent pas d'assemblées. Sur le rapport du marquis de Sablé (1), les représentants du Maine avaient formé seize districts; ils réunissaient toutes les paroisses qui dépendaient de l'ancienne province, sans s'inquiéter des divisions fiscales existantes. C'est ainsi que douze paroisses étaient enlevées à l'élection de Château-Gontier, et soixante-treize à l'élection de la Flèche, dont les chefs-lieux étaient situés en Anjou.

La commission intermédiaire angevine protesta (2). Tenant pour essentielle la division de la France en élections, elle soutenait que ces paroisses devaient suivre le sort de leur chef-lieu, et par conséquent être placées dans l'arrondissement de l'assemblée qui siégeait à Angers. Elle observait que les diverses circonscriptions militaires, financières, ecclésiastiques, ju-

---

(1) *Extrait du procès-verbal des séances de l'Assemblée provinciale du Maine, tenue au Mans le 16 octobre 1787.* Archives de la Sarthe, série C, 82.

(2) *Réponse de la Commission intermédiaire de l'Assemblée provinciale d'Anjou, aux observations de l'Assemblée provinciale du Maine, relativement aux paroisses des élections de La Flèche et de Château-Gontier, que l'Assemblée du Maine réclame.* Archives de la Sarthe, série L, 384.

diciaires avaient été tracées par le roi sans souci de leur donner un même cadre, sans s'inquiéter de leur assurer une surface égale, sans craindre de les faire chevaucher les unes sur les autres.

L'autorité souveraine, disait-elle, « a souvent jugé « à propos de prendre du gouvernement militaire « d'une province pour donner au gouvernement civil « et coutumier d'une autre, de même aussi de former « le département de finances d'une province de diffé- « rentes parties des ressorts de l'administration civile « et coutumière d'une autre province ». La commission angevine estimait qu'il fallait s'incliner devant cet état de fait, sans chercher à le modifier. Au milieu de cet enchevêtrement de divisions inégales et variées, les élections lui semblaient particulièrement respectables, car elles différaient peu entre elles.

Elle remarquait aussi que le but des assemblées provinciales étant l'administration des finances, les ressorts fixés pour cet objet par la volonté royale, c'est-à-dire les élections, devaient être adoptés pour la formation des districts. « On ne voit dans cette loi d'autre « attribution aux assemblées provinciales que la con- « naissance des matières de finances, par conséquent, « d'autres inspections que sur les ressorts des tribu- « naux dont elle est composée pour son administration « fiscale et financière... » Elle concluait au rattachement de toutes les paroisses des élections de la Flèche et de Château-Gontier à l'administration angevine.

L'assemblée du Maine objectait la volonté du roi de reconstituer les provinces d'Anjou, du Maine et de Touraine : « ... Il suffit, écrivait-elle (1), de jeter les « yeux sur le règlement du 18 juillet 1787, pour ne « pas douter... que le roi... a voulu et entendu accor- « der à chacune des trois provinces une assemblée « dont l'administration doit s'étendre sur chaque pro- « vince entière. Le préambule porte que l'administra- « tion de la généralité de Tours sera partagée en trois « assemblées provinciales particulières à chaque pro- « vince. L'article 1er du titre 2 porte qu'il sera établi « trois assemblées provinciales...; il y a plus, l'ar- « ticle 7 du titre 2 autorise formellement ces trois « assemblées provinciales à ne point prendre les élec- « tions pour règle du partage de leurs districts, mais « au contraire à les réunir ou diviser, ainsi qu'a fait « l'assemblée du Maine à l'égard de l'élection de la « Flèche.... » C'est pourquoi le Maine s'annexait 12 paroisses de l'élection de Château-Gontier, et sur les 102 paroisses composant l'élection de la Flèche, en prenait 73, reconnaissant que les 29 autres étaient angevines.

A l'appui de ces prétentions, de nombreux arguments étaient fournis : les géographes anciens et mo-

(1) *Observations de l'Assemblée provinciale du Maine sur la réclamation, par l'Assemblée provinciale d'Anjou, des paroisses de la province du Maine, dépendantes des élections de La Flèche et de Château-Gontier.* Archives de la Sarthe, série L, 384.

dernes avaient toujours enfermé les paroisses contestées dans les bornes de la province du Maine, « leurs « habitants, affirmait le mémoire de l'assemblée pro- « vinciale, sont considérés comme Manceaux; les « villes qui s'y trouvent, Sablé, la Suze, la Chartre et « Sainte-Suzanne, comme villes du Maine »; elles sont de l'évêché du Mans, dont les limites ont toujours suivi celles de la province; elles dépendent du gouvernement militaire du Maine; elles sont régies par la coutume de ce pays, distincte de celle d'Anjou; avant la création de l'élection de la Flèche, en 1595, elles ressortissaient, soit de l'élection du Mans, soit de celle de Sablé. Bref, elles sont « une portion essentielle de la « province du Maine ».

D'ailleurs, « si l'intention du roi, en accordant trois « assemblées provinciales à la généralité de Tours, « eut été de la diviser par élections et non par pro- « vinces, ce ne serait plus des assemblées provinciales, « mais des assemblées d'arrondissement, composées « d'élections ». Et l'assemblée du Maine mettait en lumière le sens provincialiste de la réforme, par l'affirmation suivante : « Le principal motif qui a déter- « miné l'établissement d'une assemblée provinciale, « pour chaque province, a été la différence des sols et « des productions, de la culture et du commerce, des « *mœurs, coutumes et usages*, motif annoncé par l'ar- « ticle 6 de l'édit du mois de juin 1787. Or, ce même « motif doit faire attribuer à l'assemblée du Maine

« toutes les paroisses de sa province, sans la démem-
« brer.... »

Une telle interprétation de l'édit conduisait à la renaissance des provinces de France. La monarchie hésitait à la favoriser. Quand elle le pouvait, elle s'y opposait; ailleurs, elle s'inclinait, mais à regret. C'est ainsi que dans un certain nombre de généralités, plusieurs assemblées s'établirent, reconstituant l'intégrité des anciennes provinces. La généralité de Valenciennes, malgré sa faible étendue (1), fut divisée en deux fractions : le Cambrésis, qui conservait ses anciens états, le Hainaut, qui obtenait la restitution des siens, délaissés depuis sa réunion à la Couronne. Le Nivernais réussit à se séparer du Bourbonnais et de la Marche, auxquels il était uni depuis 1587. Les revendications provincialistes n'eurent pas partout le même succès. Le Forez, qui voulait une administration distincte de celle du Beaujolais et du Lyonnais, ne put aboutir. Dans la généralité de la Rochelle, le conflit éclata entre l'Aunis et la Saintonge, que divisait une rivalité séculaire.

En bien des régions, et particulièrement dans les environs de Paris, il ne semble pas que les provinces aient profité de la faculté que leur accordait l'édit de se reconstituer. L'assemblée du Soissonnais se réunit sans que le Valois et le Vermandois songeassent à pro-

(1) 257 lieues carrées et 265.200 habitants.

tester. De même, le Blésois, le Vendômois et le pays Chartrain, qui autrefois avaient eu leurs états particuliers, acceptèrent d'être groupés dans le ressort de l'assemblée de l'Orléanais, malgré la diversité des mœurs et des intérêts. Ce silence s'explique par ce fait que, françaises depuis plusieurs siècles, ces contrées, foulées incessamment par les agents du roi, avaient perdu de leur vigueur et pris l'habitude des circonscriptions administratives créées par la monarchie. Certaines d'entre elles, ayant toujours fait partie du domaine royal, n'avaient d'autres institutions que celles octroyées par le pouvoir central. Leur histoire se confondait avec celle de la royauté.

***

Pour la formation des assemblées secondaires, apparut nettement la nécessité de trouver une division nouvelle, intermédiaire entre la paroisse et la province, s'adaptant aux besoins des populations. L'élection, désignée à cet effet, ne semblait pas à tous la circonscription convenable. Dans son rapport du 7 décembre 1787, le bureau des grands chemins de l'assemblée provinciale de Gascogne signalait (1) « la bizarre con-

(1) *Procès-verbal des séances de l'Assemblée provinciale de la généralité d'Auch, tenues à Auch, dans les mois de novembre et décembre 1787*, p. 90. Auch, 1787, in-8.

figuration des élections », enchevêtrées les unes dans les autres et jugeait utile de tracer une division mieux ordonnée.

Les règlements particuliers touchant l'organisation des assemblées provinciales contenaient des prescriptions à cet égard. En principe, l'élection était le cadre choisi, mais là où elle n'existait pas, comme en Lorraine, des districts étaient créés; là où son étendue semblait trop restreinte, elle était réunie par deux ou trois, pour former un département. Sous ces subdivisions, d'autres, plus petites, étaient formées, appelées *arrondissements* (1), et destinées à servir de cadre électoral. A côté, l'élection subsistait toujours comme ressort d'un bureau des finances.

En Orléanais, le règlement royal du 18 juillet groupait deux à deux les douze élections de la province, pour en former six départements. L'assemblée provinciale, à qui incombait le travail de délimitation, fit quelques changements. Elle sépara les élections de Pithiviers et de Clamecy, pour en faire deux départements (2), et réunit l'élection de Gien à celle de Mon-

(1) L'arrondissement avait une assemblée représentative des paroisses qu'il renfermait. Cette assemblée était composée des seigneurs, des curés, des syndics des dites paroisses, et de deux députés pris dans l'Assemblée municipale et choisis par l'Assemblée provinciale. Présidée par un seigneur ecclésiastique ou laïque cette assemblée élisait le député de l'arrondissement à l'assemblée d'élection (règlement pour la province de Champagne, art. 11).

(2) Ch. Porée, *Formation du département de l'Yonne en 1790*, p. 23-43. Auxerre, 1905, in-8.

targis, pour en former un. Lors de la création du département de l'Yonne, Gien demandera le maintien du département de Gien-Montargis, organisé par l'assemblée de 1788.

En Berry et en Haute-Guyenne, il n'avait pas été établi d'assemblées secondaires; l'édit de 1787 n'innova rien à cet égard. Mais en Berry (1), la disproportion était grande entre les élections. Celle de Bourges comptait 180 paroisses, tandis que celle de la Charité n'en avait que 71. C'est pourquoi, en demandant que les députés du tiers état fussent nommés à l'élection, l'assemblée élabora un règlement d'après lequel la province serait divisée en 24 arrondissements égaux, composés d'environ 30 paroisses. Soumis à l'autorité royale, ce projet ne fut jamais ratifié (2).

En Auvergne (3), le règlement royal du 8 juillet 1787 établissait une assemblée dans chacune des sept élections composant la généralité. Mais les bureaux intermédiaires ayant signalé les inégalités existant entre elles, la commission intermédiaire décida de procéder à un remaniement territorial, de façon à former

---

(1) D. Mater, *Formation du département du Cher.* Mémoires de la Société historique, scientifique et littéraire du Cher, p. 155-156, année 1899, t. XIV.

(2) L. Lachaze, *op. cit.*, p. 151-187.

(3) Francisque Mège, *L'Assemblée provinciale d'Auvergne*, p. 104. Paris, 1867, in-8.

six élections à peu près égales en population et en étendue.

Les portions du Bourbonnais et de la Marche qui dépendaient de l'intendance de Moulins étaient réunies sous une même administration provinciale (1). Les départements avaient été formés du territoire de chacune des recettes particulières des finances fixées à Moulins, Gannat, Guéret, Montluçon et Evaux; ces circonscriptions avaient été divisées en arrondissements. Mais ceux-ci étaient fort inégaux. Dans le département de Moulins, l'arrondissement de Souvigny réunissait 56 paroisses, supportant 242.243 livres d'imposition, tandis que celui de Donjon, avec ses 45 paroisses, n'en payait que 109.317.

Dans le département de Gannat, même disproportion: un arrondissement versait 8.100 livres et un autre 49.000. Une répartition plus judicieuse des arrondissements fut demandée et un mouvement se produisit dans la province contre l'institution des départements. Le 30 décembre 1788, la commission intermédiaire rédigea un rapport sur la question. Les départements y étaient jugés inutiles, trop vastes, onéreux. Les frais de celui de Moulins s'élevaient, en effet, à 9.900 livres. Observant que les citoyens s'initient d'autant mieux à la vie publique qu'ils ont à gérer des intérêts plus

(1) Louis Biermanski, *Un département sous la Révolution française (L'Allier, de 1789 à l'an III)*, p. 16, 17, 31, 41, Moulins, 1909, in-8.

immédiats, les rapporteurs considéraient les arrondissements comme « la clef de voûte » de l'édifice administratif, demandaient la réunion des trois provinces du Bourbonnais, de la Marche et du Nivernais, et souhaitaient la division de la généralité en « 10 dis- « tricts et 20 arrondissements égaux par la somme de « leur imposition et par le nombre de leurs représen- « tants ». En 1790, 20 districts furent établis dans ce pays.

En Alsace, il n'y avait pas d'élections. Le règlement royal du 12 juillet 1787 décida de réunir les anciens bailliages par groupes de huit, neuf ou dix, pour former, avec les villes impériales voisines et les trois villes neuves de Huningue, Neuf-Brisac et Fort-Louis, six districts, divisés chacun en six arrondissements électoraux. Les chefs-lieux furent fixés à Colmar, Huningue, Belfort, Landau, Haguenau, Schlestadt.

Dans les trois évêchés et le Clermontois, sept districts devaient être formés, à Metz, Thionville, Toul, Verdun, Vic, Sedan, bureaux de recettes des finances, et Clermont-en-Argonne.

Dans les duchés de Lorraine et de Bar, l'autorité royale ne voulait toucher aux coutumes de cette province qu'avec l'assentiment des habitants. L'article 1er du règlement du 8 juillet 1787 décida qu'il ne serait rien innové quant à présent « dans les formes suivies « pour les municipalités des villes et des communau- « tés... ayant pour objet la conduite de leurs affaires,

« Sa Majesté se réservant de statuer sur leur forma-
« tion et leurs fonctions d'après les mémoires qui lui
« seront envoyés par la première assemblée provin-
« ciale... ».

L'article 2 prévoyait le partage des deux duchés en six districts, mais à l'assemblée de Lorraine était laissé le soin de proposer au roi « les dites divisions ainsi « que ses vues sur la forme, l'organisation et les fonc-« tions des assemblées de district ».

Le projet de règlement élaboré par l'assemblée décida : Article 1er, titre I, section VI : « Les duchés de « Lorraine et de Bar seront divisés en 12 districts, dont « chacun comprendra les villes, bourgs et villages com-« posant aujourd'hui les recettes ci-après dénommées : « Nancy, Bar, Boulay, Epinal, Etain et Briey, Luné-« ville, Mirecourt, Neufchâteau et Bourmont, Pont-à-« Mousson, Sarreguemines et Dieuze, Saint-Diez, « Saint-Mihiel. Les villes d'Etain, Neufchâteau, Sarre-« guemines seront les chefs-lieux de leurs dis-« tricts (1). »

*
* *

Ces quelques exemples suffisent à préciser le sens et la portée de la réforme tentée par la monarchie en 1787. Ils révèlent un souci d'égalité dans l'arrondisse-

(1) *Procès-verbal de l'Assemblée provinciale des duchés de Lorraine et de Bar, ouverte à Nancy, en novembre 1787*, 2e édition, p. 104, Nancy, 1788, in-8.

ment des ressorts, un désir d'autonomie pour la gestion des intérêts particuliers, auxquels a satisfait la loi de 1790, égalitaire et décentralisatrice à l'excès.

Dès 1787, notre organisation administrative actuelle est ébauchée. A vrai dire, ces départements, districts, arrondissements, ne correspondent pas à ceux créés par la Constituante et la Constitution de l'an VIII. Ils sont plus petits, n'étant que des subdivisions de la division principale : la province; mais celle-ci disparaissant, le département devait s'élargir pour, sans atteindre ses limites, prendre sa place, et le district ou arrondissement devait s'élever au rang des élections ou des circonscriptions correspondantes.

La réforme de 1790 est contenue dans les règlements de 1787. Cependant, un trait essentiel sépare les deux systèmes. En 1787, les ministres du roi cédant aux aspirations fédéralistes du pays, inclinaient à reconstituer les anciennes provinces; en 1790, les Constituants, forts de l'appui d'une assemblée nationale, veulent les détruire, pour faire l'unité; les morceler en départements leur paraît le moyen de briser leurs énergies, d'effacer leur personnalité, d'entraver leurs efforts vers le fédéralisme.

L'échec fut semblable à celui de la monarchie. Peut-être, s'ils avaient écouté les vœux des cahiers de 1789, les auteurs de la loi de 1790 se fussent-ils bornés à établir des divisions administratives simples et commodes, sans prétendre faire disparaître ces provinces, qui

persistent à vivre sous le damier départemental, comme elles ont vécu sous le réseau des généralités, des gouvernements militaires, des diocèses et des bailliages.

CHAPITRE V

Les Cahiers aux États généraux et les aspirations vers l'autonomie provinciale

Valeur des Cahiers de 1789. — Les tendances vers la reconstitution territoriale des provinces. — Le remaniement des circonscriptions électorales, administratives et judiciaires du royaume. — Les aspirations autonomistes.

Ce que voulait la France en 1789 est renfermé dans les Cahiers rédigés par les bailliages ou juridictions assimilées, par les villes et leurs corporations, par les bourgs, les paroisses et les communautés de village. Ce fut une consultation vraiment nationale. Tous les Français âgés de vingt-cinq ans, domiciliés et inscrits au rôle des impositions, y prirent part. Tous les vœux du pays furent notés avec soin; ses aspirations vers un idéal politique et social, ses intérêts matériels, ses moindres remontrances, ses plus intimes doléances furent recueillis.

Dans ces Cahiers, la France paraît avec les variétés de ses professions, de ses classes, de ses coutumes, de ses provinces; la vie de la nation y est fixée au moment même où elle jaillit du sol, avec les nuances imposées

par la géographie et par l'histoire. La sincérité de cette enquête éclate à la lecture des documents : l'abondance des développements, l'originalité des plaintes, la précision des détails, l'exactitude des renseignements, la naïveté et le pittoresque de certains traits, témoignent que, bien loin d'obéir à un mot d'ordre uniforme, ceux qui les rédigeaient comprenaient la gravité de leur mission et s'appliquaient à la remplir avec conscience. Le pouvoir central, jusqu'alors soucieux de s'immiscer dans les affaires locales, s'abstint d'intervenir; il interdit à ses agents d'exercer la moindre contrainte.

Malouet avait conseillé à Necker et à Montmorin de diriger l'opinion et d'offrir aux délibérations des Assemblées électorales un programme de réformes, mais les ministres refusèrent (1). Là où il y eut des cahiers modèles, ils furent l'œuvre de philosophes et de lettrés; nulle part ils ne furent copiés servilement : les dispositions qui s'adaptaient aux besoins du pays étaient retenues, les autres écartées.

En 1789, les Français répartis dans les trois ordres et groupés en corporations, en paroisses, en bailliages ou sénéchaussées, conscients de ce que, dans le cercle de ces petites collectivités, il y avait de réformes à réaliser, dirent simplement et avec confiance les maux dont ils souffraient et en proposèrent les remèdes. Cette

(1) Sur la neutralité observée par les agents du roi. Cf. A. Brette, *Recueil de documents relatifs à la convocation des Etats généraux de 1789*, t. I, Introduction, p. LX. 3 vol. in-8, Paris, 1909.

méthode, qui analyse, par des consultations locales, les besoins d'un peuple, pour en composer ensuite la synthèse, est la seule qui puisse dégager le véritable vœu national et fixer l'orientation du pays. Là où la centralisation domine dans l'administration et dans les idées, les associations politiques s'étendent de la capitale sur la nation entière et prétendent en exprimer l'opinion intégrale. A chaque élection générale, le problème complexe de la direction de l'Etat est posé, problème que seuls des hommes avertis peuvent embrasser dans son ensemble. Il est alors nécessaire de choisir une question capable d'ébranler la masse et de l'entraîner; les passions populaires sont excitées, les utopies sont offertes à l'imagination de la foule; devant elles s'effacent les intérêts réels que la centralisation interdit de sérier.

C'est parce qu'une méthode différente fut adoptée pour la consultation de 1789, qu'Alexis de Tocqueville a pu dire des Cahiers — sans être réfuté par les historiens contemporains (1) — « qu'ils resteront comme le « testament de l'ancienne société française, l'expres-

(1) Sur la valeur des Cahiers de 1789, voir : Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 30, note, Paris, 1901, in-8 ; — Edme Champion, *La France d'après les Cahiers de 1789*, Paris, 1897, in-8; — H. Couturier, *La préparation des Etats généraux de 1789 en Poitou*, Poitiers, 1909, in-8 ; — Ph. Sagnac, *Les Cahiers de 1789 et leur valeur*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, t. VIII, n° 5, février 1907 ; — Amédée Vialay, *Les Cahiers de doléances du tiers état aux Etats généraux de 1789, Etude historique, économique et sociale*, Paris, 1911, in-8.

« sion suprême de ses désirs, la manifestation authen-
« tique de ses volontés (1) ». Ce sont eux qu'il faut consulter chaque fois que l'on recherche comment sont nées les institutions de la France contemporaine.

Dans la plupart des Cahiers adressés aux Etats généraux, les vœux des provinces tendent vers l'autonomie (self government). S'il en est qui se taisent sur ce point, il n'en est pas qui y contredisent ou s'y opposent. Dans certains, ces vœux sont liés à ceux d'un remaniement des divisions territoriales. Les deux questions sont, en effet, solidaires. Toute vie locale exige l'union des forces matérielles et morales dont elle est la résultante. A ces forces, il faut un cadre où concilier leurs variétés, un sol où s'épanouir.

*
* *

En 1789, la première condition d'une réforme autonomiste paraît être le respect de l'unité territoriale, économique et sociale des provinces. Lorsque l'une d'elles est démembrée entre plusieurs administrations, leurs habitants sollicitent la réunion en un seul tout des diverses fractions de leur petite patrie morcelée; lorsqu'au contraire elle est jointe à une autre dont les coutumes, les mœurs, les productions, l'histoire sont différentes, les habitants réclament une séparation qui

(1) A. de Tocqueville, Œuvres complètes, t. IV, *L'ancien régime de la Révolution*, Avant-propos, p. III et IV, Paris, 1866, in-8.

rende à chaque région la conduite indépendante de ses intérêts et un libre essor à ses aspirations. C'est ainsi que la Flandre maritime, la Brie, le Nivernais et le Donziais, la Haute et la Basse-Marche, l'Anjou, l'Aunis, l'Angoumois, le Périgord, le Forez, le Velay, le Quercy veulent la reconstitution de leur territoire, afin de mieux grouper leurs intérêts et d'écarter de leur gestion les personnes étrangères au pays.

Le tiers état de la ville de Sens supplie Sa Majesté de diviser la généralité de Paris en deux parties, et d'établir à Sens les Etats provinciaux de la partie méridionale, quant à la ville de Paris « soit à raison de son « immense étendue, du grand nombre d'habitants « qu'elle renferme, de la nature de ses propriétés, soit « par les ressources infinies de son commerce, ses dif- « férents genres d'industrie, les détails de sa police et « de son approvisionnement, les variations continuel- « les de ses fortunes, ses rapports innombrables avec « toutes les parties du Royaume et le concours prodi- « gieux d'affaires et de négociations..., elle paraît exi- « ger pour elle seule et sa banlieue une administration « particulière, et ne peut ni ne doit être le centre des « Etats provinciaux (1) ».

Le district de la prévôté royale d'Agimont ou Givet et parties y réunies, celles formées du démembrement

(1) Charles Porée, C. d. i. h. é. R. F., Département de l'Yonne : *Cahiers de doléances du bailliage de Sens, pour les Etats généraux de 1789*, p. 15, Auxerre, 1908, in-8.

de l'Etat de Liège, avaient été, sans être entendus ni consultés, joints aux Etats du Hainaut; le tiers état (1) de la prévôté se plaint de ce que ceux-ci forment un tout incohérent et réclame « la distraction desdits « Etats et l'établissement d'une administration parti- « culière à Givet, pour toutes les parties démembrées « de l'Etat de Liège, sous le titre d'Assemblée particu- « lière de l'Entre-Sambre et Meuse, Galle liégeoise ».

Les habitants de la sénéchaussée de Ponthieu (2) sollicitent la reconstitution de leur pays dans l'état où il se trouvait avant les divers démembrements qu'il a subis; ils demandent aussi que le comté d'Eu, attaché au Ponthieu pour la juridiction, retourne sous la juridiction du parlement de Normandie.

Le Nivernais et le Donziais avaient des parties confondues dans les généralités de Paris, Orléans et Bourges; de nombreux inconvénients résultaient de l'enchevêtrement des bailliages et des élections; la convocation aux assemblées d'une de ces provinces de personnes étrangères à ses intérêts n'était pas l'un des moindres. C'est pourquoi les députés de la noblesse et du clergé (3) aux Etats généraux reçoivent mandat de réunir

---

(1) Cahiers du tiers de la prévôté d'Agimont, art. 13, A. P., II, p. 157-158.

(2) Cahiers du tiers de la sénéchaussée de Ponthieu, A. P., V, p. 439-443, et de la noblesse, A. P., V, p. 435.

(3) Cahiers du clergé du Nivernais et Donziais, A. P., IV, p. 249. Instructions particulières de la noblesse du Nivernais et Donziais, ch. II, art. 6, A. P., IV, p. 254.

« les parties de la province qui en sont détachées et « qui dépendent d'autres généralités, pour en former, « avec les deux élections de Nevers et de Château- « Chinon, des Etats particuliers ». Si ce projet est irréalisable, ils tenteront de « former un plan d'association « soit avec le Berry, soit avec le Bourbonnais, « soit avec les deux provinces réunies ». Dans tous les cas, il s'agit d'obtenir l'unité de ressort, l'unité dans l'administration et surtout l'unité pour la convocation électorale aux Etats généraux.

La Haute et Basse-Marche, réunie à la généralité du Bourbonnais et Nivernais, souhaite d'en être séparée et d'avoir des Etats provinciaux distincts, comme elle possède déjà un gouvernement militaire particulier (1).

L'Anjou, le Maine et la Touraine étaient dans le ressort d'une même intendance, celle de Tours. La noblesse des cinq sénéchaussées d'Anjou (2) veut des Etats absolument distincts et séparés du Maine et de la Touraine. Elle s'appuie sur les différences qui existent dans les coutumes de ces provinces, dans leurs productions, leurs manufactures et leur commerce; elle signale les inconvénients funestes qui résultent de cette

---

(1) Cahiers de la noblesse de Guéret, A. P., III, p. 684. Cahier du tiers de Guéret, art. 6, A. P., III, p. 686.

(2) Pouvoirs donnés par messieurs les gentilshommes des cinq sénéchaussées d'Anjou, art. 2, ch. IV, A. P., II, p. 36.

administration commune, s'étendant à des territoires si divers et inégalement peuplés.

La noblesse du Poitou tient pour vicieuse la division moderne en généralités, et demande que tout ce qui ressort de la coutume du Poitou (1) soit englobé sous l'autorité d'une même assemblée d'Etats « afin que la « province puisse s'administrer selon son vœu et la « localité, et pour qu'aucune des parties qui la com- « prend ne soit privée de cet avantage (2) ».

L'Angoumois avait une destinée particulièrement malheureuse. Disloqué et réparti entre les généralités de la Rochelle, de Limoges et de Poitiers, ce n'était plus une province homogène et complète; c'était un lambeau de terre attaché au Limousin, bien qu'il fût séparé de lui par une large bande relevant de la généralité de Poitiers. De temps immémorial, le Haut-Angoumois souffrait de cette situation. Le commerce, les mœurs, le sol, le langage des habitants variaient d'une région à l'autre. Angoulême dépendait du parlement de Paris et possédait un droit coutumier; Limoges était du ressort de Bordeaux et suivait les règles du droit écrit. Les impôts perçus en Angoumois pour la confection

---

(1) Cahier, art. 18, A. P., V, p. 396.

(2) Par contre, le clergé et le tiers état demandent une commission intermédiaire distincte pour le Haut et le Bas-Poitou; celle-ci, dans l'intervalle des séances des Etats provinciaux n'aurait à répondre qu'aux Etats généraux et au ministre (Arnault, *La Révolution dans les Deux-Sèvres*, p. 106-108, Paris, 1905, in-8).

des routes étaient presque entièrement portés et consommés dans le Limousin et, d'une manière générale, les impositions pesaient lourdement sur ce pays; sa population de 260.000 habitants, répartis en 460 paroisses, fournissait une contribution de près de cinq millions.

C'est pourquoi les Cahiers (1) demandent que toutes les parties de l'Angoumois soient réunies et liées sous une même administration provinciale, seul moyen de lui assurer un régime éclairé et des améliorations que ne viendront pas lui disputer des provinces étrangères. Les paroisses qui composent la province d'Angoumois ont le même commerce et la même coutume : « La « navigation de la Charente, écrit le tiers état de la « ville d'Angoulême (2), les bois, les vins, les fers, les « eaux-de-vie, les sels et les négociations mettent tant « de liaisons dans leurs affaires, qu'il n'est pas possible

---

(1) Procès-verbal de rédaction du Cahier des doléances de l'ordre du clergé d'Angoulême, A. N., Bm 8. — Cahier sommaire des très humbles doléances faites et dressées par l'ordre de la noblesse de la province d'Angoumois, A. N., Bm 8. — Cahiers des paroisses de Rougnac, Champagne-de-Blanzac, Saint-Maixent-d'Empuré, Aubeville, Péreuil, des trois ordres de la ville de Cognac, etc. — C. d. i. h. é. R. F., Département de la Charente : *Cahiers de doléances de la sénéchaussée d'Angoulême et du siège royal de Cognac, pour les Etats généraux de 1789*, publiés par Boissonnade, in-8, Paris, 1907.

(2) Mémoire, en forme d'observations, pour servir à toutes fins de doléances et plaintes de la ville d'Angoulême, que les députés du tiers état de la dite ville adressent au ministre des Finances. P. Boissonnade, *op. cit.*, p. 102.

« de les scinder sans un désavantage réciproque ». Dans le cas où il ne serait pas accordé d'Etats particuliers à des provinces de l'étendue de l'Angoumois, la réunion à la Saintonge serait le moins désavantageux à ses intérêts.

Le tiers état de la sénéchaussée du Puy (1) demande la restitution au Velay de diverses paroisses qui en avaient été détachées pour être réunies au Forez, à l'Auvergne et au Gévaudan. Certaines communautés du Haut-Vivarais avaient été distraites de la sénéchaussée d'Annonay; la convocation pour les élections aux Etats généraux ayant été faite par bailliage et sénéchaussée, un certain nombre de Vivarais, soumis aux mêmes lois que les autres, « habitant la même pro- « vince, participant à la même administration et unis « à elle par les mêmes intérêts », avaient été appelés à voter dans une région « dont le régime et les intérêts « leur étaient totalement étrangers (2) ». Cet inconvénient résultait de ce que la division des juridictions croisait celle des provinces; c'est pourquoi la noblesse souhaite la réunion de toutes les communautés dans la même sénéchaussée. Le tiers état (3) du Haut-Viva-

---

(1) Dom Devic et Dom J. Vaissette, *Histoire générale du Languedoc*, t. XIV, p. 2816 et suiv., 1876, in-8.

(2) Cahier de doléances de la noblesse de la sénéchaussée d'Annonay, A. P., II, p. 47.

(3) Dom Devic et Dom J. Vaissette, *op. cit.*, p. 2859.

rais désire « que les communautés de Champagne, « Rochebloine, Paillaret, Collombier-le-Jeune et autres, « enclavées dans le Vivarais, soient déclarées faire par- « tie de cette province pour l'impôt et la justice ».

Dans la sénéchaussée de Cahors, la plupart des Cahiers (1) réclament la séparation du Rouergue et du Quercy.

Certains Cahiers tracent un plan général de réformes, s'étendant à tous les ressorts d'administration. Celui de la communauté de Sénéchas, diocèse d'Uzès, veut :

« Art. 24. — Diviser le royaume en un nombre de « provinces, les provinces en diocèses et les diocèses « en paroisses, chaque espèce d'une égale étendue, « autant que les mers, les chaînes de montagnes, le « cours des fleuves et des rivières le permettraient; « car ces monuments fixes étant comme posés par la « nature à dessein de servir de bornes, doivent déter- « miner les limites des lieux, quoiqu'il en résulte quel- « que irrégularité. Ainsi, selon leur convenance, il « faut, dans ce partage, carrer ou arrondir, allonger « ou élargir chaque objet.

« Art. 25. — Placer la capitale des provinces, des

(1) Victor Fourastié, C. d. i. h. é. R. F., Département du Lot : *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Cahors, pour les Etats généraux de 1789*, Cahors, 1908, in-8.

« diocèses et des paroisses, dans la ville, le bourg et le « village le plus au centre de chaque endroit, autant « que le comporterait la commodité des lieux et la « bonté du climat, hormis que la situation de quelques « grandes villes, les eaux ou quelque autre considéra- « tion en disposassent autrement; si le lieu central « était favorisé par la nature et qu'il ne manquât pas « d'habitations, il faudrait, quand les affaires de l'Etat « le permettraient, y faire bâtir et y établir toutes les « commodités possibles;

« Etablir dans la capitale de chaque province une « métropole, un parlement, un gouvernement, une « généralité, une université et une intendance; dans « celle de chaque diocèse, le siège épiscopal, un sémi- « naire et un collège, et dans le chef-lieu des paroisses, « l'église et une école pour apprendre à lire, à écrire, « l'arithmétique, le catéchisme, le chant d'église et la « loi du royaume. Cette envie d'établir, pour une plus « grande perfection et l'utilité la plus générale, la capi- « tale des provinces dans leur milieu, ne doit point « s'entendre de manière à dépouiller les bonnes villes « du royaume de leurs privilèges. Outre les dépenses « et les dommages immenses que cela occasionnerait, « il serait, par exemple, ridicule et fou de vouloir « aujourd'hui fixer la capitale de la France au centre « de l'Etat, au préjudice de Paris, la splendeur du « royaume et l'abrégé du monde entier. »

Comme la communauté de Sénéchas, la noblesse du

bailliage de Château-Thierry (1) demande une nouvelle division territoriale du royaume « pour parvenir à l'égalité si désirable entre les « provinces, et à un « arrondissement raisonnable, qui comprenne les dis- « tricts dont les rapports nécessaires sont établis par « la situation des lieux et par le même genre d'intérêt « et de culture. » Le tiers de la ville de Troyes en Champagne (2) réclame « un nouvel arrondissement « des bailliages royaux et sièges présidiaux, des élec- « tions et même des généralités », de telle sorte que « les arrondissements des élections soient conformes à « ceux des bailliages ».

L'article 21 du Cahier de la ville de Vierzon (3) dit : « qu'il soit fait un nouvel arrondissement des provin- « ces et des bailliages, l'un pour la facilité de l'admi- « nistration et du paiement des impôts, l'autre pour « éviter au peuple des transports ruineux et lui pro- « curer une prompte justice ».

---

(1) Cahiers de plaintes, doléances et remontrances de l'ordre de la noblesse du bailliage de Château-Thierry, art. 46-14°, Archives nationales, Bm 46, p. 200.

(2) J.-J. Vernier, C. d. i. h. é. R. F., Département de l'Aube : *Cahiers de doléances du bailliage de Troyes (principal et secondaire), et du bailliage de Bar-sur-Seine, pour les Etats généraux de 1789*, t. I, p. 250; Cahier du tiers état de la ville de Troyes en Champagne, art. 116-6°, Troyes, 1909-1910, 2 vol. in-8.

(3) Alf. Gandilhon, C. d. i. h. é. R. F., Département du Cher : *Cahiers de doléances du bailliage de Bourges et des bailliages secondaires de Vierzon et d'Henrichmont, pour les Etats généraux de 1789*, p. 737, Bourges, 1910, in-8.

Souvent une même paroisse dépendait de ressorts différents. Afin d'éviter les inconvénients qui en résultaient, il était nécessaire d'adopter le même cadre pour tous les genres d'administration. C'est pourquoi la noblesse de la province du Thimerais (1) demande qu'une paroisse soit tout entière dans le même « arrondissement d'administration spirituelle et temporelle »; la noblesse du bailliage de Clermont-en-Beauvoisis (2) réclame « une nouvelle division des provin-« ces, qui leur donne, autant qu'il est possible, les « mêmes bornes pour tous les genres de juridiction « et d'administration religieuse, civile et militaire ». Même idée dans le Cahier du tiers état de la sénéchaussée du Puy-en-Velay (3).

Les gentilshommes des cinq sénéchaussées d'Angers estiment que « l'assiette et la perception des impôts « et l'administration de chaque province exigent qu'il « soit fait par les Etats généraux un règlement qui « fixe positivement les limites de chaque province, « en sorte que ces limites soient les mêmes pour les « diocèses, les coutumes, les sénéchaussées ou bailliages, les gouvernements et la fiscalité, et qu'il en

(1) A. P., t. II, p. 644, col. 2, art. 10 du cahier.

(2) Cahiers de plaintes, représentations et demandes que l'Assemblée de l'ordre de la Noblesse du bailliage de Clermont-en-Beauvoisis a remis à M. le duc de Liancourt, son député aux Etats généraux, A. N., Bm 48, p. 153.

(3) A. N., Bm 125, p. 444.

« résulte à l'avenir des députations aux Etats généraux « formées par l'assemblée de chaque province dans le « bailliage principal, sans que les provinces éprouvent « sur cet objet important les démembrements que pré- « sente la convocation actuelle (1) ».

Dans cette dernière phrase, les gentilshommes angevins indiquent le rapport qui existe entre la circonscription électorale et la représentation d'un pays. La valeur de celle-ci varie suivant le tracé de celle-là; la représentation est exacte ou non selon que la circonscription encadre ou non des intérêts connexes naturellement groupés. Cette question complexe, le clergé de Dourdan (2) la pose dans sa forme la plus abstraite et la résout d'après la méthode égalitaire de la centralisation. « Le roi, dit-il, sera très humblement supplié « de prendre en considération l'inégalité des bailliages; « elle donne lieu nécessairement à une inégalité de « représentation. Sa Majesté sera suppliée de recher- « cher dans Sa sagesse des moyens de remèdes, tels « qu'une nouvelle division du royaume; cette division « pourrait se faire sans distinction de province, de « pays d'état, de généralités; elle serait en raison com- « binée de l'étendue et de la population, de manière

(1) Pouvoirs donnés par Messieurs les Gentilshommes des cinq sénéchaussées d'Angers à leurs députés aux Etats libres et généraux du royaume, ch. III, art. 6, A. P., t. II, p. 35.

(2) Cahiers de doléances de l'ordre du Clergé du bailliage de Dourdan, p. 77, A. N., Bm 63.

« à donner à la représentation toute l'égalité dont elle « est susceptible ».

A ce système mathématiquement égalitaire, la noblesse du Bugey oppose la nécessité de respecter « les « anciennes associations qui ont rapproché les cantons « qui ont le plus de rapports et de liaisons entre eux, « par leur situation, leurs productions et leurs cou- « tumes ».

Les principaux traits de la réforme de 1790 sont indiqués dans les cahiers ; le désir d'un remaniement des divisions territoriales du royaume y apparaît nettement exprimé. Le vœu général est d'obtenir des circonscriptions régulières, arrondies dans des contours précis, mieux adaptées aux besoins des administrés et des justiciables. En même temps se dégage le sentiment d'une solidarité régionale. La configuration du sol, ses productions, la facilité des transports, les souvenirs historiques, les intérêts moraux et matériels, sont les éléments indiqués pour servir de base à cette réorganisation. Disloquée entre plusieurs ressorts d'administration, la province cherche à se reconstituer ; unie à une région dont les aspirations diffèrent des siennes, elle veut s'en séparer. Il y avait là un effort vers la division de la France en régions naturelles, discernées par leur histoire et leur structure géologique.

*
* *

Partout, sous des formes diverses, la vigueur de l'esprit autonomiste s'affirme. L'attachement des provinces à leurs privilèges apparaît avec force, le souvenir des vieux traités se réveille, les revendications particularistes surgissent de toutes parts.

Les agents du pouvoir central, intendants et subdélégués, sont l'objet des plaintes les plus vives, parfois les plus injustes. Les Flamands (1) dressent contre eux un véritable réquisitoire. Ils les regardent comme les oppresseurs de leurs libertés et les destructeurs de leurs traditions. Ils refusent de reconnaître ce que leur administration a réalisé de progrès matériels, et comment elle a mis en valeur la richesse de leur sol. Il suffit qu'ils aient appliqué leur effort à ruiner les vieilles institutions, pour que leur nom soit honni. C'est à des états particuliers, issus de la province, que doit être confié son gouvernement. Il en faut écarter tous ceux qui lui sont étrangers. Seuls, les Flamands ont le droit de s'occuper des affaires flamandes. En Artois, les sentiments nationalistes se manifestent avec une égale énergie.

Dans toute la France, les Cahiers témoignent d'une

---

(1) A. de Saint-Léger et Ph. Sagnac, *Les Cahiers de la Flandre maritime en 1789, Introduction*, t. I, p. LVII-LIX, Dunkerque-Paris, 1906, 2 vol. in-8. — A. de Saint-Léger, *La Flandre maritime et Dunkerque sous la domination française, 1659-1789*, p. 414-430, Paris, 1900, in-8.

semblable hostilité contre les agents de la centralisation. S'ils s'expriment à leur sujet avec moins d'animosité, la plupart en demandent la suppression, et sous la plume de leurs rédacteurs revient souvent la formule : « plus d'intendants ». Les bailliages sont nombreux où une administration provinciale est réclamée, non seulement dans le but d'assurer une gestion plus éclairée des intérêts locaux, mais aussi dans l'espoir qu'elle rendra inutile la présence des représentants du roi. « Au précieux avantage de régénérer les provin- « ces, dit le tiers état du bailliage principal de Cou- « tances (1) les états particuliers joindront celui de « faciliter la suppression des bureaux des intendan- « ces. »

Les assemblées provinciales sont saluées comme une heureuse tentative d'autonomie. Mais là où l'esprit particulariste est plus vivace, elles sont dédaignées, car elles ne sont qu'un don de l'autorité centrale. Le retour aux anciens états, souvent abandonnés depuis plusieurs siècles, est alors exigé comme un droit ; tout au moins, l'établissement d'assemblées librement élues, semblables à celles du Dauphiné.

Dans cette province, la monarchie avait dû céder aux protestations des habitants et autoriser la convo-

---

(1) Em. Bridrey, C. d. i. h. é. R. F., Département de la Manche : *Cahiers de doléances du bailliage de Cotentin (Coutances et secondaires), pour les Etats généraux de 1789*, t. I, p. 91, Paris, 1907, 2 vol. in-8.

cation de ses états. Elle s'inclinait devant des droits et des privilèges particuliers. Reconnaissant leur légitimité, elle renonçait à imposer son plan général d'administration. Elle laissait cette région s'organiser selon son vœu, et choisir elle-même ceux qu'elle jugerait dignes de gérer ses affaires. Ce n'était plus, en effet, la volonté des Ministres, mais celle du pays, qui devait désigner les membres de l'assemblée.

Cette victoire de l'esprit provincialiste eut un retentissement énorme. On y vit une bienfaisante conciliation entre la nécessité des réformes et le respect dû aux antiques constitutions. On y vit surtout, à cause de la base élective des états, une représentation réelle du pays, tandis que les assemblées créées par l'édit de 1787 ne pouvaient, suivant la remarque des habitants de Bucy-le-Roi (1), prétendre représenter les provinces « n'ayant pas été nommées par elles ».

En grand nombre, les Cahiers souhaitent des états semblables à ceux du Dauphiné, même là où l'appui d'un droit ancien et reconnu fait défaut. En les réclamant pour leur pays, les habitants de Fécamp déclarent (2) : « Le peuple picard n'enviera jamais le pri-

---

(1) Camille Bloch, C. d. i. h. é. R. F., Département du Loiret : *Cahiers de doléances du bailliage d'Orléans pour les Etats généraux de 1789*, t. I, p. 76, Orléans, 1906-1907, 2 vol. in-8.

(2) Durand, archiviste, *Documents pour servir à l'histoire de la Révolution française dans le département de la Somme*, t. I, p. 418, Amiens, 1888, in-8.

« vilège du peuple breton, dauphinois, artésien, mais « parce qu'il est, pour ainsi dire, plus anciennement « français, parce qu'il a toujours appartenu plus im- « médiatement au roi, parce qu'il n'a jamais composé « sur son obéissance, sera-t-il moins bien traité que « ceux qui ont imposé des conditions à leur soumis- « sion? »

En Champagne, la noblesse de Troyes admet la formation des états sur un même plan pour tout le royaume, mais désire que l'adaptation aux provinces soit faite par leurs propres députés. Dans le bailliage de Châlons-sur-Marne (1), sur 171 Cahiers publiés, 60 réclament des états provinciaux ; celui des trois ordres les veut sur le modèle du Dauphiné. Celui de Compertrix reconnaît cependant « la douceur des assemblées provinciales »; celui de la noblesse exige le consentement des états pour l'application d'une loi particulière au pays ; celui d'Ablancourt demande « que les provinces se gouvernent elles-mêmes », et celui de la communauté de Jalons désire que chaque état « ré- « gisse et administre tout ce qui concerne les intérêts « de sa province, qu'au moyen de quoi il reçoive tous « les revenus et fasse toutes les dépenses d'icelle ».

---

(1) Gustave Laurent, C. d. i. h. é. R. F., Département de la Marne, 1re série : *Cahiers de doléances pour les Etats généraux de 1789*, t. I, Bailliage de Châlons-sur-Marne, p. 15, Epernay, 1906, 2 vol. in-8. Voir notamment pages 26, 348, 841.

En Blésois (1), sur 178 Cahiers publiés, 12 demandent le maintien des assemblées provinciales, 42 réclament des états. Dans les bailliages de Sens, de Sézanne, d'Amiens, d'Orléans, de Troyes, en Poitou, en Angoumois, les mêmes requêtes sont formulées souvent.

La Normandie rappelle son antique constitution. « Qu'il plaise à Sa Majesté, dit le tiers état du bail« liage secondaire de Cérences (2), prendre en consi« dération l'importance de son duché de Normandie ; « la loyauté et les services de ses habitants, leur rendre « leurs anciens états et ne plus souffrir qu'il soit porté « atteinte aux privilèges à eux accordés dans cette « charte fameuse, vulgairement appelée la charte aux « Normands. » Cette province affirme ses droits à une administration autonome; cependant « pour lier ses intérêts à ceux du reste du royaume », et « pour faciliter « la régénération générale par l'uniformité de principes « et de gouvernement (3) », elle consent à recevoir un plan élaboré par les Etats généraux, elle exprime le vœu qu'il soit semblable à celui appliqué en Dauphiné ; mais elle réserve tous ses privilèges particu-

---

(1) Dr Lesueur et A. Cauchie, C. d. i. h. é. R. F., Département de Loir-et-Cher : *Cahiers de doléances du bailliage de Blois et du bailliage secondaire de Romorantin, pour les Etats généraux de 1789*, Blois, 1907-1908, 2 vol in-8.

(2) Em. Bridrey, *op. cit.*, t. I, p. 788-789.

(3) Cahiers de la ville de Vologues. Em. Bridrey, *op. cit.*, t. II, p. 17.

liers pour le cas où les Etats généraux seraient incapables de réaliser ce dessein.

La Bretagne, dont les états sont encore debout, exige le maintien des franchises et libertés, solennellement consacrées dans le contrat d'union; la ville de Châteaubriant autorise cependant ses députés à « consentir « aux nouvelles impositions qui peuvent être utiles « pour éteindre la dette de l'Etat (1) ».

En Berry, où l'assemblée de 1787 avait cependant produit des résultats si heureux, les principes de Romans excitent le même attrait. Sept Cahiers du bailliage principal de Bourges et des bailliages secondaires de Vierzon et d'Henrichemont réclament la suppression de l'assemblée provinciale; trente veulent des états à base élective comme en Dauphiné. La ville de Selles-sur-Cher (2) souhaite « une administration par- « ticulière dans chaque province, notamment dans « celle du Berry, semblable au moins à celle du Dau- « phiné, et non purement ministérielle comme l'a été « jusqu'à présent celle qui réside » dans sa métropole.

La noblesse de la sénéchaussée d'Angoumois étudie la question de l'administration provinciale (3). Dans

---

(1) H. Sée et A. Lesort, C. d. i. h. é. R. F., Département d'Ille-et-Vilaine : *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Rennes, pour les Etats généraux de 1789*, t. II, p. 308, Rennes, 1909-1910, 2 vol. in-8.

(2) Dr Lesueur et A. Cauchie, *op. cit.*, t. II, p. 212.

(3) C. du Chancel, *L'Angoumois en l'année 1789*, p. 578-583, Angoulême, 1847, in-8.

l'assemblée tenue le 19 mars 1789, M. le comte de Broglie lit un rapport sur la formation des Etats provinciaux et M. de Crussol d'Uzaz, comte de Montausier, s'élève contre la puissance de Paris, qui absorbe toutes les forces des provinces. Le seul moyen de les protéger est de leur donner des états particuliers et de constituer ainsi la société fraternelle des administrations provinciales.

Le Limousin demande le rétablissement de ses états particuliers et la suppression des intendants. « On ne « confondra certainement pas, dit un écrit du temps, « l'objet de cette demande avec les autres assemblées « qui furent convoquées il y a deux ans, présidées par « de grands propriétaires, il est vrai, mais la plupart « gens de cour, composées de personnes choisies ou « désignées par les ministres. Elles ne pouvaient se « flatter de représenter une nation de laquelle elles « n'avaient reçu aucuns pouvoirs et qui ne les eût « peut-être pas remis entre leurs mains, si elle eût été « maîtresse d'en disposer (1). »

La Haute-Marche limousine sollicite des états communs entre elle, la Basse-Marche et le pays de Combrailles (2). Elle rappelle leur ancienne existence. Elle insiste sur les inconvénients qui résultent de son admi-

(1) Johannès Plantadis, *L'agitation autonomiste de Guyenne et le mouvement fédéraliste des Girondins en Limousin* (1787-1793), p. 39-40, Tulle, 1908, in-8.

(2) *Id.*, *ibid.*, p. 41.

nistration liée à celle du Bourbonnais. A Riom, les droits imprescriptibles de l'Auvergne sont invoqués.

En Périgord, pas un Cahier n'oublie de réclamer le rétablissement des anciens états. Ils les dégagent « de « leurs formes surannées et féodales et les envisagent « comme la concentration des intérêts du Périgord, « dans une administration territoriale et domestique, « comme le meilleur moyen de défense et de contrôle « contre l'omnipotence de l'intendant, c'est-à-dire de « l'Etat (1) ». Ils insistent sur la nécessité de reconstituer la province, en la séparant de la Guyenne et en réunissant les fractions qui ont été jointes à d'autres circonscriptions.

Le Quercy demande le rétablissement de ses états particuliers, en sa capitale Cahors. Le tiers de cette ville (2) voudrait l'élaboration d'une organisation nouvelle, qui, tout en se rapprochant de l'ancienne constitution, se concilierait « avec les diverses dispositions « que les changements arrivés dans l'ordre des choses « pourraient exiger ». Ils désirent être séparés du Rouergue. A l'appui de cette requête, les laboureurs d'Uzech (3) observent « qu'on se régit mieux de près

---

(1) G. Bussière, *Etudes historiques sur la Révolution en Périgord*, 2e partie, p. 73, Bordeaux, 1885, in-8. — R. Villepelet, *La formation du département de la Dordogne*, p. 5-6, Périgueux, 1908, in-8.

(2) V. Fourastié, *op. cit.*, p. 365.

(3) *Ibid.*, p. 350.

« que de loin », car ils régissent mieux « les biens qui « touchent à leur porte que ceux qui en sont éloignés ».

Le Béarn se proclame « souveraineté distincte ». La Navarre estime nul l'édit par lequel Louis XIII a ordonné la réunion de ce royaume à la couronne de France, car les états ne l'ont ni demandé, ni consenti. La réunion ne sera accordée que lorsque la France jouira d'une bonne constitution. La noblesse du Roussillon rappelle les droits des Catalans à être seuls investis, en cette province, des fonctions ecclésiastiques, militaires et judiciaires.

En Languedoc, les états existants soulèvent des plaintes nombreuses. Le tiers état de la sénéchaussée de Toulouse (1) les tient pour « inconstitutionnels », et celui de la sénéchaussée de Montpellier (2) les juge « contraires à l'essence de tout corps représentatif ». Tous les Cahiers, à quelques exceptions près, demandent qu'ils soient remplacés par une constitution libre et élective, appropriée à la province et conforme à ses privilèges.

« Que les capitulations et les traités qui unissent le « Languedoc et les autres provinces à la couronne, lit- « on parmi les doléances de la sénéchaussée de Tou- « louse (3), ainsi que tous les droits et privilèges qui

(1) Dom Cl. Devic et Dom J. Vaissette, *op. cit.*, t. XIV, p. 2750, Toulouse, 1877, in-4.
(2) Dom Devic et Dom J. Vaissette, *op. cit.*, t. XIV, p. 2758.
(3) *Ibid.*, p. 2650-2651.

« leur sont propres, et les chartes ou reconnaissances « de nos rois qui les maintiennent, soient confirmées... « que le Languedoc, en vertu de ses droits, soit rétabli « dans celui d'avoir des états organisés de la manière « qu'il croira la plus avantageuse et composés de véri- « tables représentants, librement élus. » La plupart des Cahiers demandent qu'une assemblée générale des trois ordres, composés des députés de chaque diocèse, librement élus par leurs pairs, élabore la constitution nouvelle.

Dans la sénéchaussée de Beaucaire et de Nîmes, les habitants consentent à prendre modèle sur les états du Dauphiné pour les adapter à leur pays, mais la noblesse entend examiner le plan de réforme proposé (1) et « réserve expressément tous ses droits, privilèges et « ceux de la province, qui en sont inséparables, dans le « cas où les Etats généraux n'auraient pas lieu, dans « le cas où des obstacles imprévus ne permettraient « pas aux Etats généraux de prendre les résolutions « salutaires que la nation est en droit d'attendre, et « dans le cas encore que le Languedoc n'obtiendrait « pas une constitution libre, élective et représenta- « tive ».

Dans la sénéchaussée de Marseille, les Cahiers rap-

---

(1) Bligny Bondurand, C. d. i. h. é. R. F., Département du Gard : *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Nîmes, pour les Etats généraux de 1789*, t. II, p. 583, Nîmes, 1908-1909, 2 vol. in-8.

pellent avec fierté les antiques franchises municipales de la cité. Ils en espèrent la restauration. « La ville de « Marseille, déclare l'assemblée générale du tiers état « des 30, 31 mars et 1er avril 1789 (1), ne réclamera « de tous ses anciens droits que ceux qui peuvent se « concilier avec la gloire de l'Etat, l'intérêt de la nation « et la félicité commune. Elle ne doit cependant pas « être confondue avec les autres villes du royaume. « C'est une cité libre, qui ne tient, ni à la province, ni « aux terres adjacentes. C'est un Etat à part et isolé, « une ville qui n'a été ni conquise ni réunie. Sa « Majesté lui adresse ses ordres comme Comte de Pro- « vence et les rois, ses prédécesseurs, avaient autorisé « les Marseillais à ne déférer à leurs commandements « qu'en tant qu'ils porteraient la qualité de Seigneur « de Marseille ». Conformément à leur privilège, les Marseillais (2) demandent pour leur cité la convocation directe aux Etats généraux, la correspondance avec les ministres du roi sans intermédiaire d'intendants ni de commissaires départis, le maintien du privilège de *non extrahendo* et la reconnaissance du nouveau règlement municipal élaboré par une commission émanant des trois ordres réunis le 26 mars.

En Provence, le roi de France ne sera reconnu que

(1) Jos. Fournier, C. d. i. h. é. R. F., Département des Bouches-du-Rhône : *Cahiers des doléances de la sénéchaussée de Marseille, pour les Etats généraux de 1789*, p. 369-370, Marseille, 1908, in-8.

(2) *Ibid.*, p. 376.

sous la qualité de comte de Provence et les impôts ne seront levés qu'avec le consentement de la nation provençale. Certains habitants (1) estiment dangereux de faire dépendre le sort de leur province d'une décision des Etats généraux. Car ceux-ci ne connaissent pas les intérêts de la contrée. Leur droit à modifier la constitution provençale est contesté.

*
* *

Dans toutes les régions de France les Cahiers demandent les mêmes réformes pour l'administration de leurs intérêts particuliers. En Provence, en Franche-Comté, en Béarn, en Lorraine, comme en Poitou, en Berry, en Champagne, en Normandie, dans les pays récemment réunis comme dans les plus anciennement français, dans ceux qui ont conservé l'exercice de leurs franchises, comme dans ceux qui l'ont perdu, la nécessité d'un remaniement des divisions territoriales s'impose, la volonté d'obtenir de fortes libertés locales s'affirme.

A la veille de la Révolution, les provinces réclament leur autonomie dans la nation. Elles appuient leurs revendications sur le droit, sur l'histoire, sur leurs

---

(1) Ad. Crémieux, *Le particularisme municipal à Marseille en 1789*, La Révolution française, revue publiée sous la direction de M. Aug. Dide, t. LII, p. 197-198.

intérêts. Le pouvoir central résiste mal à ces tendances; il semble même parfois accepter leur direction. La France paraît prête à se constituer en une fédération de provinces, qu'un pacte librement consenti aurait unies en nation. « A voir la force et l'élan de ce mou-« vement, dit M. Hanotaux (1), on pouvait se deman-« der si la Révolution allait se faire dans le sens du « provincialisme aristocratique et fédéral, ou dans le « sens de l'unitarisme démocratique. »

(1) Hanotaux, *Tableau de la France en 1614*, p. 245, Paris, in-8.

CHAPITRE VI

Les provinces en 1789

Origine de la province. — Ses éléments constitutifs : coutume, états, institutions particulières, traité d'union à la couronne. — Ce que sont les provinces en 1789. — Leur activité politique, intellectuelle, économique et sociale. — Les assemblées provinciales. — L'intendant. — Les aspirations provincialistes.

A la fin du XVIII[e] siècle, l'organisation des assemblées provinciales mit à découvert la structure fédérative du royaume, et les vœux contenus dans les cahiers envoyés aux Etats généraux révélèrent les tendances particularistes des provinces; sur tous les points du sol, le réveil des énergies locales attesta la vitalité de ces contrées si différentes les unes des autres et dont la réunion formait une France harmonieuse et variée.

Sous le réseau des circonscriptions administratives de la monarchie, les vieilles régions historiques apparurent intactes, avec leurs lois particulières et leur constitution. Dans un dernier effort, elles se redressaient et réclamaient leur autonomie. Elles formulaient des revendications nettes et précises. Elles voulaient des états, le maintien de leurs coutumes et de leurs insti-

tutions, le respect des traités d'union. Ces revendications n'étaient pas fondées sur un droit théorique et abstrait, mais s'appuyaient sur des réalités. Elles étaient l'expression d'une individualité historique et sociale qu'une compression de plusieurs siècles n'avait pu étouffer. Elles affirmaient, dans chaque région, la communauté des aspirations, la solidarité des intérêts, la permanence des souvenirs, parfois l'existence d'une race. En allant vers le roi, dont le pouvoir était le véritable lien du faisceau national, elles témoignaient que tous les pays de France avaient une claire conscience de leur destinée commune; le patriotisme des Bretons, des Lorrains, des Auvergnats, des Bourguignons, des Provençaux, s'élargissait jusqu'au sentiment de la grande patrie.

*
* *

Les provinces françaises ont leurs racines dans un lointain passé; elles sont nées de cette tendance naturelle qui porte les hommes à se grouper suivant leurs affinités les plus immédiates, avant d'unir leurs forces dans le cadre plus large de la nation; elles sont le résultat d'un effort vers l'organisation sociale, le premier jet des énergies qui s'épanouiront vigoureuses dans le vaste champ des Etats modernes. Ces groupements ont établi leur valeur par leur permanence. Ils se sont maintenus au milieu des tumultes les plus violents; ils ont résisté à tous les chocs qui bouleversèrent

notre histoire. Si à travers les siècles, les contours de leur territoire ont varié, un noyau central a persisté.

Souvent, à l'origine, se trouve un de ces anciens Etats gaulois, que Rome transforma en *Civitates*, groupements régionaux possédant « un organisme complet et une vie propre » (1). Après les troubles des IX^e^ et X^e^ siècles, qui brisèrent tous les cadres organisés et aboutirent au morcellement de la souveraineté, l'œuvre de reconstitution s'accomplit lentement, sous l'influence des principes féodaux. Les petites seigneuries, dont le sol français est semé, se rassemblent sous la domination d'un suzerain; une dynastie ambitieuse étend son domaine, en ferme les frontières par une ceinture de châteaux-forts, y assied solidement son autorité; puis cet Etat, qui souvent a reformé le territoire de l'antique cité gallo-romaine, entre dans le royaume de France et devient une province.

« Par l'action des institutions féodales, écrit M. d'Ar-
« bois de Jubainville, on voit peu à peu l'identité du
« gouvernement et le rapprochement topographique
« des populations produire entre les sujets du même
« grand baron une certaine communauté d'idées, qui,
« jointe à l'habitude de la même direction politique
« et administrative, donne naissance à l'unité provin-
« ciale (2). »

(1) Fustel de Coulanges, *Histoire des Institutions politiques de l'ancienne France*, t. I, p. 246, Paris, 1901, 6 vol. in-8.

(2) *Histoire des ducs et comtes de Champagne*, t. III, p. 115, Paris, 1861, 7 vol. in-8.

Ce qui caractérise la province, c'est moins le sol et le climat que l'histoire et la race. Parfois, comme en Champagne, comme en Dauphiné, la géographie physique concorde avec la géographie politique; souvent cet accord n'existe pas. La Beauce, la Sologne, le Bocage Vendéen, le Morvan, sont des régions économiques et géologiques bien caractérisées; elles ne sont pas des provinces; elles possèdent l'unité matérielle; mais il leur manque cette unité morale qui seule donne à un peuple sa force d'impulsion et sa résistance.

La Lorraine, la Provence, la Bretagne, le Languedoc « résultante artificielle de faits de guerre ou de faveurs « de cour » (1), le Blésois, qui unit les champs fertiles de la Beauce aux sables de la Sologne, tous ces pays, bien que formés de territoires variés par les productions et par le relief, sont des provinces. Les gloires du passé, les luttes soutenues en commun, d'où naît la confraternité des armes, les rapports créés par une même vie politique, les origines de la race ont établi la connexité des intérêts, une certaine uniformité dans les conditions de la vie, un patrimoine de souvenirs et de traditions, une semblable façon de penser et de sentir. Il s'est formé une solidarité régionale. Celle-ci s'exprime dans les mœurs et dans les aspirations; les coutumes, les états particuliers, les institutions locales en manifestent la vitalité. Au moment de la réunion à la couronne, le

(1) Dom Devic et Dom J. Vaissette, *op. cit.*, t. XIII, p. 1398.

traité d'annexion en exige le respect, car, dans la nation, la province veut maintenir son existence particulière.

La coutume est le principal élément qui détermine l'individualité provinciale. « Coutume, province et peuple correspondent l'un à l'autre », dit Guy Coquille (1). Après l'écroulement de l'empire carolingien, les lois s'étaient diversifiées à l'infini; la condition des personnes et des biens variait de seigneurie à seigneurie, de ville à ville; les anciens codes, qu'ils vinssent des Romains ou des peuples barbares, étaient tombés en désuétude; ils avaient disparu ou s'étaient adaptés aux multiples nuances de la vie sociale; entre le droit et les mœurs s'était établi une étroite conformité; sur chaque portion du sol français, avait poussé un statut territorial particulier; il y avait la coutume du duché et bailliage de Touraine, du pays et comté de Poitou, du pays et duché de Bourbonnais, les coutumes générales du duché de Lorraine, les coutumes de Beauvoisis, *l'usage d'Orlénois*, *la très ancienne coutume de Bretagne*, les coutumiers normands, le coutumier d'Artois, celui de Picardie, etc.

Le ressort de la coutume ne correspondait pas toujours à la région, dont elle portait le nom; tantôt elle en dépassait les limites, tantôt elle s'y trouvait en concurrence avec des usages étrangers. L'instabilité des cir-

(1) *Histoire du pays et duché de Nivernais*, dans Œuvres, t. I, p. 437, Bordeaux, 1703, 2 vol. in-folio.

conscriptions féodales, en formation durant tout le moyen âge, explique cette situation. Détaché d'une seigneurie possédant une justice souveraine, le fief en conservait la loi, lorsqu'il passait dans un autre ressort.

Ces remaniements territoriaux n'enlevaient pas cependant leur caractère local aux règles du droit civil; celui-ci persistait à être l'expression des mœurs et de la vie sociale des provinces. C'est, en effet, à leurs états ou à des assemblées spéciales, formées de gens du pays, que fut confiée la rédaction officielle des coutumes.

La guerre de Cent Ans ayant désorganisé toutes les institutions, le roi Charles VII résolut d'entreprendre « la réformation de la justice ». Il s'agissait de fixer les principes juridiques en un texte authentique et officiel.

Les « ordonnances ou établissements », datés de Montil-les-Tours, « avril 1453, avant Pâques », indiquèrent la méthode à suivre.

« Nous voulans, porte l'article 125 (1), abréger les « procez et litiges d'entre noz subjects et les relever de « mises et despens, et mettre certaineté ès jugement « tant que faire se pourra, et oster toutes matières de « variations et contrariétez, ordonnons et décernons, « déclairons et statuons que les coustumes, usages et

(1) Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, t. IX, p. 252, 253, Paris, 1825, 147 vol. in-8.

« stiles de tous les pays de nostre royaume, soyent rédi-
« gez et mis en escrit, accordez par les coustumiers,
« praticiens et gens de chascun desdiz pays de nostre
« royaume, lesquels coustumes, usages et stiles ainsi
« accordez seront mis et escritz en livres, lesquels seront
« apportez par-devers nous, pour les faire veoir et visi-
« ter par les gens de nostre grand conseil ou de nostre
« parlement, et par nous les décréter et confermer; et
« iceux usages, coustumes et stiles ainsi décrétez et
« confermez seront observez et gardez ès pays dont ils
« seront, et ainsi en nostre court de parlement ès cau-
« ses et procez d'iceux pays; et jugeront les juges de
« nostre dict royaume, tant en nostre court de parle-
« ment, que noz baillifs, sénéchaux et autres juges,
« selon iceux usages, coustumes et stiles, ès pays dont
« ils seront, sans en faire autre preuve que ce qui sera
« escript audit livre.... »

Par cette ordonnance, aux gens du pays était remis le soin de réunir leurs usages en un seul texte; au grand conseil ou à la cour du parlement, était confiée la mission de les vérifier; au roi appartenait le décret et la confirmation; le sceau royal imprimait à la coutume sa vigueur, lui donnait force de loi.

Charles VIII modifia cette procédure dans un sens provincialiste. Le parlement perdit le droit d'examen, sauf dans le cas de controverses à résoudre; son rôle fut limité à l'enregistrement. L'assemblée « des gens du pays » prit une importance plus grande. Les « usages,

coustumes et stiles » à rédiger y furent lus, étudiés, discutés et même « décrétez et confermez » au nom du roi, par ses commissaires.

« L'autre pouvoir des Etats, affirme Guy Coquille (1), « est au fait des coutumes qui tiennent lieu et sont le « vray droit Civil des Provinces.... Cela se fait en l'as- « semblée des trois Etats de chacune Province ou des « Députez en ladite assemblée, qui représentent tout « le peuple. Et par le témoignage, avis et volonté des- « dits Etats, les anciennes coûtumes sont rapportées « et prouvées et si elles semblent bonnes confermez. »

Dans ses *Questions, réponses et méditations sur les articles des coûtumes* (2), le jurisconsulte nivernais précise le caractère provincial de celles-ci et la méthode suivie pour leur rédaction officielle :

« Le peuple de chacune Province, dit-il, a droit d'éta- « blir loi sur soi.... Le Roi Charles VII ordonna que par « l'avis des Etats de chacune Province de son royaume, « les coûtumes fussent arrêtées et rédigées par écrit. Ce « qui a été exécuté en la plupart des Provinces coûtu- « mières et selon que les Etats ont été d'accord, tant à « rapporter les anciennes coûtumes que pour en établir « de nouvelles. Ainsi, les Commissaires ordonnés par « le Roi pour présider les Assemblées d'Etats, les ont « autorisées en y inspirant la puissance de loi. Mais, en

(1) Guy Coquille, *Histoire du pays et duché de Nivernais*, op. cit., t. I, p. 445.
(2) Guy Coquille, *op. cit.*, t. II, p. 125.

« effet, c'est le peuple qui fait la loi.... Le peuple obéit « plus volontiers à la loi que lui-même a eu agréable. « Puis chacune Province a ses mœurs et humeurs di- « verses, et partant les loix, comme elles ne sont sem- « blables, aussi doivent-elles être faites selon le goût « et sens de chacun peuple. »

Le roi donne aux coutumes « l'autorité et vigueur de « loi », mais « le premier mouvement, la première « naissance et vie de ce droit Civil a été en la volonté « du peuple des trois ordres et Etats de Provinces (1) ».

De ce que ces règles juridiques furent rédigées et consenties par les états des provinces, le lien entre la coutume et la région se trouva fortifiée. En 1789, ces lois particulières étaient demeurées intactes, protégées par l'attachement des peuples contre les tentatives d'unification de la monarchie. Dans le Midi, où le droit romain s'était profondément enraciné, les résistances se prolongèrent, énergiques et tenaces, jusque dans la période révolutionnaire.

Tandis que la coutume atteste l'originalité des mœurs de la province, les états en affirment l'autonomie; ils en constituent la représentation politique; ils en marquent l'individualité dans cette fédération qu'était alors le royaume. C'est par leur intermédiaire que le roi s'appuie sur les différents pays de France et en réunit les forces dans un même élan vers un idéal commun.

(1) Guy Coquille, *Discours des États de France*, op. cit., t. I, p. 280.

C'est à ces états que le roi réclame des secours pour repousser l'invasion pendant la guerre de Cent Ans; c'est à eux que Louis XI demande la ratification du traité d'Arras, conclu en 1482, avec Maximilien d'Autriche (1). Ces appels aux efforts des provinces ou à leur consentement, lorsque apparaissent les grands intérêts nationaux, font retentir à travers tout le pays les premiers échos de la voix de la patrie; ainsi s'établit la solidarité de toutes les parties du royaume, ainsi se forme la conscience d'un même avenir et s'esquissent les premiers traits de l'unité française.

Ces assemblées locales étaient vraiment représentatives de la province. Elles en votaient les impôts, elles en rédigeaient la coutume, elles en formulaient les vœux dans les cahiers adressés au roi, elles en géraient les intérêts matériels; elles en dirigeaient la destinée dans les moments décisifs de leur histoire; parfois elles en nommaient les députés aux Etats généraux. Presque toujours ce sont elles qui ont consenti la réunion à la couronne, discuté les conditions du pacte, apporté l'adhésion du peuple, dont elles exprimaient la volonté.

Avec les états, certaines institutions, survivances des anciennes juridictions seigneuriales, telles que les parlements, les chambres des comptes, les cours souve-

(1) Laferrière, *Étude sur l'histoire, l'organisation et l'administration comparée des États provinciaux aux diverses époques de la monarchie, jusqu'en 1789*, séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, t. LIII, p. 116, 117.

raines, dont l'acte d'enregistrement est nécessaire pour rendre exécutoires dans leur ressort les ordonnances royales, soutiennent le particularisme local et entretiennent sa vigueur. « Il n'est pas vrai de dire que « les tribunaux souverains des provinces aient été « établis par des actes positifs de l'autorité des Rois « de France; les provinces qui, avant leur réunion à la « Couronne, formaient pour la plupart des souverai- « neté séparées, avaient leur constitution particulière, « leurs lois, leurs formes, leurs tribunaux, dont l'ori- « gine, perdue dans la nuit des temps, se confondait « avec la naissance de leur gouvernement (1). »

Le traité d'union à la couronne affirme et résume les principaux traits de l'individualité provinciale. Il contient les droits, les privilèges, les libertés essentielles de la contrée qui entre dans le royaume. Il ramasse tous les éléments qui la constituent. Il en consacre la personnalité. Il revêt des formes qui varient suivant le mode d'acquisition. En Provence, c'est un testament, en Bretagne, un contrat de mariage, en Normandie, un pacte fédératif, en Franche-Comté et en Lorraine, c'est un acte diplomatique, conclu entre deux grandes puissances étrangères. Dans tous ces cas, confirmé par les Etats de la province ou simplement enregistré par son parlement, le traité d'union à la couronne est un docu-

(1) Examen du système de législation, *op. cit.*, p. 63.

ment authentique; il établit l'existence officielle d'une province et en précise les droits particuliers dans la nation.

Les provinces de France ne possèdent ni le même aspect, ni la même constitution. Elles ne sont pas toutes déterminées par une coutume, par des Etats, par d'anciennes institutions, par un acte authentique de réunion à la couronne.

Les régions qui entourent Paris s'étaient soudées au royaume, fiefs par fiefs, villes par villes; depuis Louis le Gros, elles avaient été constamment foulées par les soldats du roi; elles n'avaient pu former de puissantes seigneuries, ni développer les organes d'une vie politique autonome; directement dominés par le pouvoir royal, elles formaient le noyau autour duquel venaient se grouper les duchés et les comtés réunis à des époques différentes. Ce fut la monarchie elle-même qui individualisa les régions dont son territoire central était formé.

L'Ile-de-France doit sa cohésion et ses limites à la création d'un gouvernement militaire. La Picardie était une généralité et un gouvernement. Il y avait un peuple picard : « Il occupait la grande zone agricole qui « s'étend le long de la Meuse et de la Sambre, jus- « qu'aux pays de la Somme et de l'Oise. Il tenait les « abords de la principale voie romaine. Il parlait des « dialectes étroitement voisins. Ses mœurs, sa manière

« de vivre étaient analogues (1). » Mais ce peuple n'était pas organisé en nation; son territoire était morcelé; chaque fraction jouissait d'une administration particulière. Les villes possédaient de fortes institutions municipales. Le Boulonnais, le Valois, l'Amiénois, le Ponthieu, le Soissonnais, avaient leurs états; la Picardie n'en avait pas, sa vie politique était nulle; seuls, des rapports de commerce unissaient ses habitants. Il y avait des Picards, il n'y avait pas une patrie picarde. C'est la monarchie qui la créa. En organisant les généralités, elle donna à ce pays l'unité morale, brisa le cercle étroit des cités, atténua le particularisme municipal, éleva l'esprit des Picards à la conscience d'une solidarité régionale.

Le Languedoc n'était pas une province homogène et compacte. C'était une fédération de petites provinces. Le Vivarais, le Velay, le Gévaudan, l'Albigeois, avaient leurs états; sur le reste du territoire, vingt assemblées de diocèses, « unions économiques de plusieurs municipalités locales et communautés (2) », géraient les intérêts de leurs circonscriptions. L'unité politique de la

(1) Vidal de la Blache, *Tableau géographique de la France.* — Ernest Lavisse, *Histoire de France*, t. I, p. 99, Paris, 1908, 10 vol. in-8.

(2) Baron Trouvé, *Essai historique sur les États généraux de la province de Languedoc*, t. I, p. 18, Paris, 1818, in-4.

Certains auteurs omettent de diocèse de Saint-Papoul et ne comptent que dix-neuf diocèses. Cf. Brette, *op. cit.*, t. I, p. 463, note.

province résidait dans ses Etats généraux, gardiens de ses privilèges et de sa constitution.

La Bourgogne avait aussi ses Etats généraux, dont dépendaient les états particuliers du Charollais et du Mâconnais.

Au XVII[e] siècle, l'Alsace n'était qu'une région géographique. Sur son sol, les villes libres et les principautés ecclésiastiques ou laïques avaient une existence indépendante et se refusaient à grouper leurs forces. C'est la France qui a fait l'unité alsacienne: « Les traités de « Westphalie, dit M. Pfister (1), ont donné à la France « une série d'Etats sans cohésion, sans aspirations com- « munes. Le traité de Francfort lui a repris une pro- « vince fortement unie, avec une âme. »

Malgré la diversité de ses origines, de ses aspects, de ses caractères, la province est une réalité; entre la nation et la commune, elle est la circonscription intermédiaire; au cadre municipal, elle superpose un cadre plus large; elle prépare ainsi la formation d'un Etat central. Elle réunit, dans les limites d'une région, des peuples jadis séparés par les luttes de châteaux à châteaux, de villages à villages, de villes à villes; elle leur impose une discipline commune et les incline à ressentir les bienfaits d'une union plus large dans la grande patrie. Entre le particularisme local et l'unité nationale, elle paraît l'étape nécessaire.

(1) Christian Pfister, *La réunion de l'Alsace à la France*, Revue de Paris, 15 juillet 1900, p. 361.

« L'esprit provincial, écrit M. d'Arbois de Jubain-
« ville (1), est pour ainsi dire la route qui a conduit
« l'intelligence humaine de l'étroit esprit municipal des
« anciens, aux vastes conceptions de notre esprit pu-
« blic. » Au moyen âge, par un travail énergique, les grands barons ont rassemblé des villes, des territoires, et leur ont donné une unité politique, puis les Capétiens ont groupé les Etats féodaux ainsi créés et constitué l'unité française.

La province a pris sa forme définitive par un effort centralisateur appliqué à une région, de même que la France a pris sa cohésion par un effort centralisateur appliqué au pays tout entier. « Comme la royauté agis-
« sait sur son domaine, dit M. Esmein (2), ainsi, sous
« l'empire des mêmes causes, les ducs et les comtes
« agissaient dans leurs grands fiefs, refoulant et disci-
« plinant à leur profit la féodalité inférieure, et, lors
« de l'annexion, le roi, succédant au duc ou au comte,
« n'eut qu'à recueillir les fruits de ce travail particu-
« lier. »

*
* *

Certains historiens ont douté que la province existât encore en 1789. Certes, elle n'a pas d'existence officielle

(1) *Histoire des ducs et comtes de Champagne*, op. cit., t. III. p. 117, 118.
(2) *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2e édition, p. 346, Paris, 1895, in-8.

à cette époque, elle ne correspond à aucune division administrative, religieuse, civile ou militaire, elle ne possède pas un territoire déterminé par arrêté ministériel; mais elle est un foyer de vie, elle renferme des énergies qui tendent à se développer suivant leur propre impulsion, elle a conscience de son individualité politique; ayant conservé ou non ses anciens états, elle veut gérer elle-même ses intérêts, elle se révolte contre l'action d'un pouvoir unificateur. En 1787 et 1788, par la voix de ses magistrats, par les remontrances de ses parlements et cours souveraines, par les décisions de ses assemblées, elle réclame ses droits et ses libertés; elle atteste ainsi sa vitalité. Dans les régions les plus anciennement françaises, sa vigueur s'est affaiblie, sa résistance a cédé sous le poids de l'administration centrale, mais elle vit toujours dans le langage populaire, dans les traditions, dans les mœurs, dans l'amour-propre local, dans les dialectes.

Au XVIII[e] siècle, elle possède une réalité plus certaine que les circonscriptions administratives qui la recouvrent; la trace qu'elle a marquée dans le sol est plus profonde. Les dictionnaires et les ouvrages géographiques la citent comme une des divisions du royaume.

M. l'abbé Expilly, dans son *Dictionnaire géographique, historique et politique des Gaules*, en dresse une liste. Les almanachs royaux, pour décrire le territoire des généralités, énumèrent les provinces qui le compo-

sent. L'almanach de 1772 fournit les tableaux suivants (1) :

Tours. — M. Ducluzel, maître des requêtes, seize élections :

Tours Amboise Loches Chinon	dans la Touraine	Saumur Château-Gontier Baugé La Flèche	dans l'Anjou
Loudun Richelieu	dans le Poitou	Le Mans Mayenne Laval Château du Loir	dans le Maine
Angers Montreuil Bellay	dans l'Anjou		

Bourges. — M. Dupré Saint-Maur, maître des requêtes, sept élections :

Bourges Issoudun Châteauroux Le Blanc La Châtre	en Berry	Saint-Amand, en Bourbonnois; La Charité-s.-Loir, en Nivernois.

Moulins. — M. Depont, maître des requêtes, conseiller honoraire au Parlement, sept élections :

Moulins Gannat Montluçon	en Bourbonnois	Nevers Château-Chinon	en Nivernois

Guéret, dans la Marche;

Evaux, sur les confins de l'Auvergne.

---

(1) *Almanach royal*, année MDCCLXXII, p. 196 et suiv., Paris, 1772, in-8.

Dans son livre, *De l'Administration des Finances de la France*, Necker emploie la même méthode. On y trouve, au chapitre XI, qui contient une description succincte des généralités, les indications suivantes : « Auch et Pau (1). — Cette généralité, qui comprend « la partie orientale de la Guyenne, est principalement « composée de l'Armagnac, du Couserans, du Comté « de Cominge, de l'Estarac, du Béarn, de la Navarre et « de différents pays qui ont des administrations parti- « culières, tel que le Nébouzan, le Bigorre, les Quatre- « Vallées, la ville et le territoire de Lectoure, le Comté « de Soult, etc....

« Limoges (2). — Cette généralité comprend le Li- « mousin et la plus grande partie de l'Angoumois.

« Valenciennes (3). — Cette généralité comprend le « Hainault, le Cambrésis et un petit district de la Flan- « dre. »

Pour les hommes du XVIII^e^ siècle, ces noms Touraine, Poitou, Berry, Bourbonnais, Armagnac, Bigorre, Hainault, ont un sens. Ils désignent des régions déterminées par l'histoire, par les institutions, par les mœurs,

---

(1) Necker, *De l'Administration des finances de la France*, t. I, p. 235, Paris, 1784, 3 vol. in-8. — Voir aussi sur la question de savoir ce qu'étaient les provinces au XVIII^e^ siècle : Vicomte de Croy, *L'idée de province sous l'ancien régime*, L'Action française, revue, 15 juillet 1908. — Vicomte de Romanet, *Les provinces de la France*, L'Action française, revue, 15 août 1908.

(2) *Op. cit.*, p. 255.

(3) *Op. cit.*, p. 295.

par l'esprit et le caractère de la race; souvent, la constitution géologique du sol, le climat, le relief, le genre de culture ou d'industrie, un dialecte, une littérature originale, y ajoutent des caractéristiques particulières.

Ces régions n'ont pas été délimitées pour servir de cadre à un service administratif; elles ne participent pas à l'instabilité des formes gouvernementales; elles correspondent à des réalités plus profondes. Elles plongent leurs racines dans un lointain passé; lentement, elles se sont constituées suivant les lois qui règlent l'évolution des peuples; elles sont le produit d'un effort politique, s'exerçant dans la même direction que certaines forces économiques et sociales. Elles sont nées de la tendance qui porte les hommes à se grouper en sociétés locales, pour mettre en commun leurs aspirations et leurs intérêts les plus immédiats; elles ont subi l'action des grands seigneurs féodaux et sous leur main énergique, ont pris forme et cohésion. Elles se sont différenciées au fur et à mesure que leurs habitants s'attachaient plus étroitement à la terre, et se liaient entre eux dans le sentiment d'une mutuelle dépendance. Ainsi se sont créés ces types particuliers, ces collectivités régionales, qui ont résisté aux bouleversements de l'histoire.

La diversité des races fixées au sol de notre pays, la variété des régions qui le composent, la localisation de la souveraineté pendant l'époque médiévale, ont déter-

miné ces provinces, qui, en 1789, continuaient à vivre et réclamaient leur autonomie dans la nation.

*
* *

Cet effort politique des provinces s'appuyait sur une activité économique, intellectuelle et sociale. A la fin du XVIII[e] siècle, il y avait une renaissance des énergies locales. Paris n'avait pas, comme le croyait M. de Tocqueville, dévoré toute la France.

Les grandes villes du royaume ont leur université, leur académie, leur société des arts, des sciences et des belles-lettres, leur théâtre, leurs gazettes, leurs réunions mondaines, leurs cercles, où les philosophes s'entretiennent des réformes à introduire dans le gouvernement.

L'Université de Caen est l'une des plus anciennes et des plus renommées; elle possède une école de théologie, de droit, de médecine, et quatre collèges des arts, où sont enseignées les belles-lettres, l'éloquence et les mathématiques. A Montpellier, l'Université attire de nombreux étudiants étrangers et français; la Faculté de médecine a une grande célébrité; le roi (1) protège directement une société des sciences, fondée en 1708; celle-ci ne fait qu'un corps avec l'Académie des sciences de Paris, dont elle possède à peu près les mêmes

(1) *Almanach royal*, op. cit., p. Cixxxij.

statuts; elle est composée de quinze académiciens : trois astronomes, trois mathématiciens, trois chimistes, trois botanistes et trois physiciens pour la physique expérimentale.

L'ancienne université de Pont-à-Mousson a été transférée à Nancy, qui a un jardin botanique, un collège royal de médecine et un collège de chirurgie. En 1751, le roi Stanislas fonde une *Société royale des sciences et belles-lettres*. L'intendant, M. de Caumont de la Galaysière, s'y était opposé, craignant que cette compagnie n'exaltât le patriotisme lorrain; la ténacité de M. le chevalier de Solignac, bibliothécaire du roi, finit par triompher de cette résistance. L'Académie devait travailler à une histoire générale de la province (art. XXXV des statuts) et distribuer deux prix annuels à des ouvrages, l'un de sciences, l'autre de belles-lettres, composés par des Lorrains de race ou des étrangers fixés dans les duchés (art. XVI des statuts).

De 1750 à 1789, à Metz, à Strasbourg, à Arras, à Cherbourg, à Caen, au Mans, à Bordeaux, à Lyon, à Valence, Aix, etc., sur tous les points du territoire, des sociétés semblables sont fondées. Elles entretiennent le goût des lettres, des sciences et des arts, elles provoquent des recherches sur l'histoire locale, elles suscitent des mémoires sur les questions industrielles, commerciales, agricoles, intéressant le pays. Par les prix qu'elles décernent, elles encouragent les jeunes talents, elles

forment des orateurs, des poètes, des écrivains; avec les universités, elles contribuent à la renaissance intellectuelle de la province.

L'activité économique y prend aussi un nouvel essor; dans chaque région, l'agriculture, le commerce, l'industrie se développent; la prospérité croît dans des proportions que le siècle précédent n'a pas connues.

L'Alsace exploite des mines d'argent, de cuivre et de plomb, à Sainte-Marie-aux-Mines, Steinbach, Munster, Giromagny, dans le Sundtgaw; les villes s'enrichissent grâce aux manufactures de cuivre, de tapisseries, d'étoffes de laines; son sol fertile est couvert de pâturages, de céréales, de vignobles. « Le tabac, dit M. l'abbé Expilly (1), est depuis des années un objet de commerce des plus considérables et avantageux pour les Alsaciens. » Le sapin, le hêtre, le charme, le chêne abondent dans ses forêts et sont l'objet d'un commerce actif.

La Lorraine a ses mines d'argent, de cuivre, de plomb, ses mines de fer, principalement à Moyeuvre, dans le bailliage de Briey, ses salines à Dieuze et à Chateau-Salins, ses tanneries, ses filatures de lin et de chanvre, ses imprimeries à Nancy, Saint-Nicolas-de-Port, Pont-à-Mousson, Epinal, Saint-Mihiel, ses verreries et ses papeteries dans les Vosges, ses faïenceries à Lunéville, et un grand nombre de forges, fourneaux

(1) *Dictionnaire géographique, historique et politique des Gaules et de la France*, t. I, p. 123, 6 vol. in-folio, 1762.

et fonderies. Dans la ville de Nancy, il y a trois manufactures de draps et d'étoffes, une manufacture de tapisseries de laine et de fil, une brasserie importante, une manufacture de savons, une fonderie de suifs.

Le sol produit du froment, du seigle, de l'avoine, des pommes de terre, du chanvre, du lin et des fruits. « La province », disait M. Gossin (1), dans son rapport à l'assemblée provinciale de 1787, « n'a pour ainsi « dire point de terres incultes, à l'exception de la plus « grande partie des pâquis, qu'on ne peut regarder « comme des terrains fertiles ».

La Champagne est renommée pour ses vins, ses céréales, ses ardoisières. Son activité industrielle se manifeste dans les principales villes. Reims possède des manufactures de toiles et d'étoffes de laine, dont les produits rivalisent avec ceux de l'Angleterre; Langres a une coutellerie célèbre, Saint-Dizier un dépôt de fer, Troyes des papeteries, des tanneries, des bonneteries; Rethel, Châlons, Arcis-sur-Aube, ont aussi leurs industries locales.

Dans la région picarde, riche en blé, en lin, en chanvre, en pâturages, Saint-Quentin a ses fabriques de batiste, et Abbeville une manufacture de draps réputée.

En Anjou, les vins, le blé, le seigle, le froment, l'orge, l'avoine, le lin, le chanvre, les légumes et les

(1) *Procès-verbal de l'Assemblée provinciale des duchés de Lorraine et de Bar*, p. 262, 263, Nancy, 1787, in-4.

fruits sont l'objet d'une culture à laquelle le paysan donne tous ses soins; le sol est riche en mines de plomb, de cuivre, d'étain, de fer, de charbon de terre, en carrières de pierres blanches, de marbre et d'ardoise.

En Bretagne, l'exploitation des mines de fer et de plomb, l'élevage des chevaux et des bœufs, les pêcheries, la navigation aux îles françaises, au banc de Terre-Neuve, à la côte d'Afrique, vers la Chine et vers l'Inde, entretiennent l'activité économique de la province et la vigueur de son peuple.

En Auvergne, les forêts fournissent des planches de sapin, des bois de construction, des mâts pour les vaisseaux de guerre et les bâtiments marchands; l'élevage des moutons, des bœufs et des mulets y est facile, grâce aux pâturages dont Expilly disait que « les uns « sont excellents pour engraisser le bétail, d'autres « pour le rendre vigoureux, d'autres pour le lait, dont « on fait le beurre et le fromage. » Les villes renferment des industries florissantes : une fabrique de couteaux, ciseaux et rasoirs à Thiers, une fabrique de fil façon de Flandres et d'Angleterre, à Murat, une manufacture de papier et une fabrique de cartes à jouer, d'épingles et de dés à Ambert, etc. A Brassac, il y a des mines de charbon de terre dont les produits sont estimés.

Le Limousin exploite des mines de plomb, de cuivre, de fer, d'antimoine et de charbon de terre. Dans les

villes on trouve des manufactures de toiles, de couvertures de laine, des filatures de coton, des tanneries, clouteries, corroiries, épingleries, papeteries. A Limoges, il y a une fabrique de porcelaine et une célèbre manufacture d'étoffes « unies, brochées et nuées à la petite et à la grande tire. » (1).

En Dauphiné, le blé, la vigne, l'olivier, le chanvre, le murier sont cultivés; l'industrie est représentée par des manufactures de toiles, de chapeaux, de cuirs, de draps de soie, de draps de laine, par des fabriques de lames d'épée, par des forges, par des mines de fer, de cuivre et de plomb.

La Provence a ses vins, ses pêcheries, ses citronniers, orangers, grenadiers, oliviers, ses fabriques d'huile et de savons. Marseille, orgueilleusement, mène une vie à part. C'est la grande porte de la France, ouverte sur l'Orient, sur l'Afrique, et sur le Nouveau-Monde, sur les Echelles du Levant et sur les Indes occidentales.

Ce tableau rapide suffit à montrer l'activité économique des provinces françaises et la variété de leurs productions. Si Paris est la grande ville où s'accumulent les fabriques, les manufactures, les industries d'art, la province, elle aussi, est vivante et laborieuse; à la fin du XVIII^e^ siècle elle déploie ses forces dans tous les sens, elle croît en prospérité, et sa richesse fournit un appui solide à ses revendications politiques.

(1) Expilly, *op. cit.*, mot « Limousin ».

*
* *

Ce progrès matériel est le résultat de causes nombreuses. Grâce aux études de la mécanique, l'outillage s'est perfectionné; la chimie offre aux manufacturiers de nouveaux procédés de fabrication, la vapeur donne une force motrice puissante; le charbon de terre, exploité en Forez, en Dauphiné, en Auvergne, en Anjou, assure un combustible à bon marché. L'extension des voies de communication facilite les transactions commerciales; dans toutes les régions, sous l'action des intendants et des assemblées provinciales, de nouvelles routes sont créées, des ponts construits, des canaux creusés, le cours des rivières est régularisé.

Sous l'influence des physiocrates qui voient dans la culture du sol, la source de toute richesse, le travail des champs est encouragé. Des sociétés d'agriculture se forment à peu près partout : à Rouen, à Limoges, à Tours, puis à Paris, à Lyon, à Orléans, à Bourges, à Montauban, etc. De 1757 à 1789, il s'en crée une trentaine. Ces sociétés étudient les questions agricoles, organisent des comices, distribuent des prix et des récompenses aux laboureurs. Elles préconisent l'élevage du bétail, l'amélioration des races, l'essai de nouveaux procédés de culture, l'usage d'instruments perfectionnés, la création de prairies artificielles, la protection

des vignobles, l'assèchement des marais. L'agriculture est en progrès : la valeur des terres augmente, la surface du sol cultivé croît aux dépens des zones incultes ou marécageuses.

De ces découvertes scientifiques appliquées à l'industrie, de ces améliorations dans la culture de la terre, de ces travaux relatifs aux ponts-et-chaussées, de toutes ces réformes, de tous ces efforts, c'est la province qui profite le plus. La population y augmente, les villes s'embellissent : des jardins publics, des rues, des places sont créés, des monuments nombreux s'élèvent : théâtres, hôtels de l'intendance, palais de justice, fontaines, arcs de triomphe; les maisons des particuliers sont construites avec luxe et élégance. C'est là un signe évident de prospérité.

L'intendant, les états, les assemblées locales, les sociétés scientifiques, artistiques et littéraires collaborent au développement de toutes les forces de la province.

L'assemblée du Berry étudie le tracé d'un réseau complet de canalisation; elle veut rendre navigables toutes les rivières de la région, les relier entre elles et avec la Loire, par un ensemble de travaux. Elle s'occupe d'améliorer la race des moutons; elle favorise l'extension des prairies tant artificielles que naturelles; elle crée une école pratique de bergers, fonde des prix et organise des concours pour les éleveurs de bétail et les laboureurs.

En Auvergne, l'assemblée s'occupe de la culture du

chanvre, de l'industrie de la toile et cherche à lutter contre le déboisement des forêts.

A l'assemblée de Lorraine, MM. Coster, de Vaux, l'abbé de Dombasle, le baron de Fisson du Montet, déposent des mémoires sur les voies de communication, sur l'état de l'agriculture et sur les moyens de lui donner un nouvel essor.

A Rouen, la commission intermédiaire de l'assemblée provinciale rédige un rapport sur la situation industrielle et agricole de la généralité; elle examine les dangers de la concurrence anglaise. Un bureau spécial est créé pour l'encouragement du commerce et des manufactures.

Dans chaque région de France, à la veille de la Révolution, les assemblées provinciales, composées d'hommes du pays, s'appliquent à l'étude de ses besoins et de ses intérêts; elles proposent des réformes pratiques, adaptées aux nécessités locales; leurs travaux sont inspirés uniquement par le désir d'accroître la prospérité de la petite patrie; ils témoignent que la province possède des hommes éclairés et des administrateurs habiles capables de la diriger.

L'intendant subit l'influence de la contrée qu'il administre; il s'y attache; il est entraîné par son essor économique et industriel; parfois, il défend ses intérêts et ses libertés contre le pouvoir central; il devient l'un des agents les plus actifs de son développement matériel et moral; il semble absorbé par sa vitalité crois-

sante, « l'homme du Roi devient celui de la province », déclare l'archevêque d'Aix à l'ouverture des états de Provence (1).

En Picardie, M. d'Agay (2) use de toute son influence pour répandre les meilleurs principes de l'économie rurale et domestique. Il s'occupe de faire composer, imprimer et distribuer dans les campagnes diverses instructions sur la matière. Il prête une attention spéciale au développement et à l'amélioration de l'élevage des chevaux et des moutons. Afin d'obtenir une laine plus fine, il fait venir les meilleures races de Hollande et d'Angleterre et organise des « bergeries royales » dans le Boulonnais et à Boves, près d'Amiens. Il s'intéresse aussi au mouvement intellectuel de la province. Il aide la municipalité d'Amiens à organiser, en 1782, une exposition des beaux-arts. Il se fait recevoir de l'Académie de cette ville et prend une part active à ses travaux.

En Franche-Comté, l'intendant, M. de la Core, « s'occupe de développer les industries locales et d'en « introduire de nouvelles. Il intervient pour que les « villes subventionnent les initiatives diverses. Il pro- « tège, à Besançon, l'industrie de la bonneterie. A « Beaume-les-Dames et à Morteau, il subventionne des « essais de nitrière. Il encourage l'exploitation des mi-

(1) P. Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, traduit par L. Jousserandof, p. 116, note 2, Paris, 1909, in-8.
(2) P. Ardascheff, *op. cit.*, 332, 333.

« nes de charbon; il médite aussi d'introduire à Besan-
« çon l'horlogerie; mais cette idée ne se réalisera que
« plus tard. En attendant, il y fonde un cercle du
« commerce, chose toute nouvelle alors. Ce cercle,
« constitué en 1781, était composé des principaux in-
« dustriels ou commerçants de la région (1). » Il s'occupe aussi des routes, améliore les anciennes, en construit de nouvelles, y fait planter des arbres et « placer des poteaux indicateurs aux principaux carrefours » (2). Il s'intéresse à l'extension des voies de navigation, propose à la ville de Besançon de rendre navigable le cours du Doubs, cherche à réaliser la construction des canaux du Rhône au Rhin et de la Saône à la Loire (3). Il encourage aussi les lettres et les arts (4). Il contribue à la fondation de l'*Ecole de peinture et de sculpture de Besançon*. Il protège son *Académie des sciences, belles-lettres et arts*, assiste à ses séances, s'intéresse à ses concours.

A la fin du XVIII[e] siècle, l'intendant n'est plus un simple maître des requêtes envoyé en mission spéciale et temporaire; il n'est plus l'ancien « commissaire départi pour l'exécution des ordres du roi », chevauchant à travers le royaume; il réside dans la province, il s'y implante, il y noue des relations d'amitié et de

(1) P. Ardascheff, *op. cit.*, p. 374.
(2) *Id.*, p. 354.
(3) *Id.*, p. 356.
(4) *Id.*, p. 375 et suiv.

famille, il cesse d'y être un étranger; il travaille avec les hommes du pays pour assurer son progrès matériel et moral; il met à son service l'autorité qu'il tient du monarque et les avantages qu'il peut obtenir du ministre; il est à la fois le représentant de l'Etat et celui de la région.

L'agent du pouvoir central, les états et assemblées particulières, les sociétés scientifiques et littéraires, concourent au développement des forces que renferme la province. Sous cette action, celle-ci s'épanouit, croît en richesses; elle n'est pas un corps inerte et sans vigueur; elle discerne ses intérêts, prend conscience d'elle-même et de sa puissance; elle réagit contre ce qui entrave son essor; elle élève la voix, affirme sa volonté; une opinion locale se forme, qui s'exprime dans les pamphlets, libelles, journaux, conversations de salons, discours académiques, et s'impose au représentant du roi; c'est une force dont il faut tenir compte. Appuyant une pétition de divers personnages et corps constitués du Hainaut pour obtenir le rétablissement des anciens états, l'intendant Sénac de Meilhan (1) « motive son opinion sur l'esprit » de la population locale, son « attachement à l'ordre traditionnel » et le danger qu'il y aurait, en cas de refus, « d'une fermentation des esprits dans les masses populaires ».

En 1789, la province a le sentiment de pouvoir se

(1) P. Ardascheff, *op. cit.*, p. 121.

gouverner elle-même dans le cercle de ses intérêts particuliers; ce sentiment est la conscience qu'elle a de sa vitalité. Lorsqu'elle revendique ses droits et ses libertés, lorsqu'elle oublie ce qu'elle doit de prospérité aux efforts de l'intendant et veut restreindre son autorité, lorsqu'elle réclame le respect de ses franchises, ce n'est pas une simple manifestation oratoire ou littéraire; elle appuie ces revendications sur son histoire et sur l'état actuel de ses forces. Elle connaît ses ressources en hommes et en argent. Les assemblées provinciales lui ont confirmé l'existence d'administrateurs habiles, originaires du pays, l'aimant et connaissant ses aspirations et ses besoins; le développement de sa richesse agricole et industrielle peut lui assurer un budget autonome. Gérer elle-même ses intérêts lui semble la meilleure méthode pour accroître sa puissance matérielle et stimuler son activité. C'est pourquoi elle se révolte contre la tutelle que lui impose la centralisation. C'est d'elle-même qu'elle veut recevoir son impulsion. C'est en elle-même qu'elle veut chercher la direction de sa destinée.

CHAPITRE VII

L'unité nationale en 1789

Le loyalisme. — Paris et les Provinces. — Évolution des mœurs vers l'uniformité. — Concentration de la souveraineté dans la personne du Roi. — Formation d'un État centralisé. — Tendances unitaires des philosophes et des physiocrates. — Méthode de la monarchie pour concilier le respect des institutions provinciales et l'unité de gouvernement.

La fin du XVIII[e] siècle est marquée, en France, par la renaissance de la vie et des aspirations autonomistes de la province. Sur notre sol, se dressent des nationalités fidèles à leurs souvenirs, jalouses de leur indépendance, éprises de libertés, impatientes de secouer le joug des agents du pouvoir central. Elles font effort pour briser le réseau de généralités qui les étreint; elles protestent contre les lois qu'elles n'ont pas acceptées, elles veulent gérer elles-mêmes leurs affaires particulières. Il y a une nation provençale, une nation béarnaise, une nation bretonne, une nation lorraine. L'octroi d'assemblées locales, quelque étendus que soient leurs pouvoirs, paraît une simple concession et provoque les protestations de l'esprit particulariste. Condorcet constate la tendance de ces provinces à

s'ériger en républiques indépendantes. Ce qu'elles réclament, c'est le respect des privilèges inscrits dans les traités d'union, c'est le droit de jouir de leurs franchises.

Elles appuient leurs prétentions sur ce que leurs mœurs, leurs usages, leur race, les ressources de leur sol, leur climat diffèrent de ceux des autres parties du royaume. Elles fondent leurs revendications politiques sur les particularités de leur organisation sociale et sur les traits originaux de leur histoire. « Admises « dans les Etats généraux, elles consentent à faire « partie de la France, mais à condition qu'elles restent « maîtresses d'accepter ou de rejeter ce que les Etats « auraient réglé de concert avec le roi (1). »

L'uniformité n'existe nulle part. Les poids et les mesures varient de région à région; les impositions pèsent inégalement sur les provinces; les douanes élèvent leurs barrières et morcellent le territoire en fractions qui paraissent étrangères les unes pour les autres; les villes libres, républiques dans le Midi, communes dans le Nord, conservent leur constitution adaptée aux traditions locales et leurs officiers : syndics, consuls, capitouls, échevins; il y a les pays de droit romain et les pays de droit coutumier; la jurisprudence des tribunaux et des cours souveraines exprime les nuances

(1) Condorcet, *Sentiments d'un républicain sur les Assemblées provinciales*, œuvres de Condorcet, t. IX, p. 138, Paris, 1847-1849, 12 vol. in-8.

de l'esprit provincial. De tout côté, en face des lois générales, dont la source est le roi, surgissent des conceptions particularistes, des lois privées, des privilèges.

Devant ces survivances du morcellement féodal de la souveraineté, Mirabeau s'écrie que la France n'est qu'un agrégat inconstitué de peuples désunis; certains historiens modernes (1) concluent que son unité est bien précaire, et qu'en dehors de son roi, elle n'existe pas. Le fil qui attache les provinces les unes aux autres semble toujours prêt à se rompre, affirme M. E. Champion (2). Dans une apologie de l'œuvre révolutionnaire, M. Léopold Lacour (3) doute qu'avant 1789 il y eût une patrie française, et assure que la suppression des provinces était nécessaire pour la fonder. La vivacité des « nationalismes régionaux » lui semble exclure « le large patriotisme national que célébrera si magnifiquement la France de 1790 ». La monarchie, dit-il, « n'avait réussi peu à peu qu'à créer un gouverne-

---

(1) Lavisse et Rambaud, *Histoire générale du* IV^e^ *siècle à nos jours*, t. VIII, chap. I, p. 1 à 6, Paris, 1896, 1897, 12 vol. in-8. — Edme Champion, *Les pouvoirs des députés en 1789*, La Révolution française, revue dirigée par Aug. Gide, t. XV; *Esprit de la Révolution française*, p. 64, 66, Paris, 1886, in-8.

(2) Edme Champion, *Esprit de la Révolution française*, *op. cit.*, p. 65.

(3) Léopold Lacour, *La Révolution française et ses détracteurs d'aujourd'hui*, p. 8, 34, 36, Paris, in-8.

« ment central, au centre duquel était le roi... symbole « d'une espèce d'unité morale et politique beaucoup « plus nominale que réelle ».

Pour les Français de 1789, le roi était le symbole d'une réalité. Il faisait l'unité morale de la nation. Il matérialisait l'idée de la patrie comme aujourd'hui la matérialise le drapeau. Il représentait des siècles d'histoire, il résumait les gloires et les deuils de la France; il était le dépositaire du patrimoine national, lentement constitué par le labeur des générations passées; il attestait la continuité de l'effort séculaire pour le maintien de l'indépendance; dans les heures de péril, il rassemblait toutes les forces du pays; il était le point fixe où la nation prenait appui pour résister à l'étranger.

La splendeur de la Cour était comme le reflet de la grandeur de la nation, le faste des cérémonies affirmait, aux yeux des ambassadeurs envoyés par les peuples voisins, la puissance de la patrie française et de son chef, le roi. Le sacre dans l'antique cathédrale de Reims marquait son autorité d'un sceau divin, et prouvait l'intervention de Dieu dans le choix de celui qui parlait au nom de la France. Un même élan d'adoration portait vers lui la nation entière, sans distinction de races ou de classes. Dans cette foi monarchique, il y avait quelque chose du mysticisme religieux.

Lorsque Hugues Capet monta sur le trône, il n'était que le premier des barons de France. Il avait en face

de lui les seigneurs. Leurs droits limitaient le sien, le contrat féodal précisait les obligations de chacun, la souveraineté était morcelée entre de nombreux pouvoirs. Une lutte, qui dura neuf siècles, aboutit à dépouiller ceux-ci de leur parcelle d'autorité souveraine pour en concentrer la totalité entre les mains du roi. Contre la féodalité, la monarchie avait pris appui sur le peuple des villes et des campagnes, dont les intérêts se confondaient avec les siens. Elle avait fait alliance avec lui contre le seigneur ecclésiastique ou laïque; elle avait favorisé toutes ses tentatives d'émancipation, individuelle ou collective; elle avait ainsi conquis la reconnaissance des bourgeois, des artisans, des laboureurs, en même temps qu'elle réduisait le pouvoir de ses grands vassaux, dont les héritiers, au XVIII^e^ siècle, servaient dans ses armées ou peuplaient sa Cour. En 1789, l'unité morale de la nation est assurée par le loyalisme; tous les Français sont groupés autour de leur roi.

Le Concordat de François I^er^ a fait de l'épiscopat le plus ferme soutien du trône. Nommant les évêques, distribuant la plupart des bénéfices, plaçant les grands dignitaires ecclésiastiques au premier rang des corps de l'Etat, associant les pompes religieuses aux actes solennels de son règne, le monarque s'affirme le chef d'une église nationale : l'église gallicane, dont Pithou a précisé les maximes et les privilèges. Le clergé s'incline devant celui qu'a consacré l'huile sainte, il le

suit même contre Rome, et légitime sa fidélité par la théorie du droit divin, qu'a exaltée Bossuet.

Durant les guerres de la Fronde, la noblesse a épuisé ce qui restait en elle des aspirations féodales vers l'indépendance locale; elle a perdu cet esprit de fierté ombrageuse, qui la portait à la révolte contre le suzerain; elle a tourné contre l'adversaire du dehors son humeur batailleuse; ses chefs ne songent plus à se tailler une principauté dans le royaume; au contrat de vassalité, qui maintient les droits du vassal et lui réserve une part d'autorité souveraine, s'est substitué un contrat tacite de « service », qui suppose discipline et soumission. Le temps est passé où un Condé, avec la mentalité d'un « sire » de l'époque médiévale, tenait tête au prince, et, sans penser forfaire à l'honneur, menait contre lui les armées étrangères.

En cette fin du XVIII^e^ siècle, la noblesse donne des témoignages constants de son dévouement et de sa fidélité. Elle renonce à son ancienne souveraineté locale et forme la « maison du roi »; elle reçoit des charges civiles, des grades militaires, des pensions, des bénéfices; elle s'attache par des liens étroits à la monarchie; sur les champs de bataille, elle verse son sang « pour le service du roi »; elle lutte contre l'Angleterre, la Hollande, l'Espagne, le Saint-Empire; elle combat pour agrandir jusqu'au Rhin le territoire national, elle aide à la conquête des colonies et les administre; dans les guerres, ces hommes, venus de pro-

vinces différentes, réunis pour une même cause, prennent conscience d'une grande patrie commune à tous; la vie des camps crée une confraternité d'armes entre le hobereau de Bretagne et le cadet de Gascogne, entre le chevalier lorrain et le mousquetaire basque. Rentré dans son manoir isolé, ou dans sa grande maison située au centre du village, l'ancien officier emporte le sentiment d'une solidarité nationale, la vision d'une patrie plus large, dans laquelle s'absorbe le destin de sa province.

A Versailles, les descendants de ces fiers seigneurs féodaux, qui jadis fermaient la porte de leur donjon à l'envoyé du roi, se pressent en foule; ils s'attachent à la personne du prince et lui font cortège; ils redoutent, comme la pire disgrâce, l'ordre de se retirer sur leurs terres ou d'exercer un commandement loin de la Cour.

La bourgeoisie sert le pouvoir royal dans l'administration civile et dans la justice. En luttant contre la féodalité, le roi a pris contact avec le peuple des villes. Il a soutenu l'effort des communes qui s'émancipaient; il a constamment travaillé à réduire l'autorité de leurs seigneurs, comte ou évêque; il a favorisé la naissance du patriotisme municipal; il a créé cette classe des « bourgeois du roi », qui relèvent directement de sa juridiction, et parmi eux il a recruté les hommes, administrateurs ou juristes, qui peuplent ses conseils et l'aident à gouverner; avocat, conseiller au Parle-

ment, maître des requêtes, intendant, subdélégué, membre des bailliages, des sénéchaussées ou des présidiaux, officier des greniers à sel ou des maîtrises des eaux et forêts, échevin, membre du conseil de ville, le bourgeois conserve le souvenir de l'alliance conclue par ses ancêtres avec le roi; il lui est reconnaissant de l'avoir aidé à secouer la tutelle féodale et d'avoir élargi son foyer jusqu'à la cité; à toute occasion, il affirme son amour, son obéissance, son dévouement. Chez les membres du Parlement, la vivacité des remontrances n'altère en rien le respect dû au souverain, et chez les magistrats municipaux, la fidélité demeure intacte, malgré les empiètements de l'intendant.

Jadis, le bourgeois des bonnes villes suivait sa milice sur les champs de bataille et combattait autour de la bannière fleurdelysée; aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles, dans les époques de troubles civils et religieux, alors que la mentalité féodale se réveille et que, chez les nobles, le sentiment national hésite, le bourgeois, avec un clair bon sens, se tourne vers le roi; il découvre en lui la force, la stabilité, la sauvegarde de la patrie; en 1789, il va vers lui avec la même sûreté d'allure; il consent à fortifier son autorité, il espère qu'une place lui sera faite dans la gestion des affaires de l'Etat. Il a confiance, car, suivant l'expression de M. Hanotaux, « le roi est le patron né de la bourgeoisie française » (1).

---

(1) *Tableau de la France en 1614*, p. 297, Paris, in-8.

Il est aussi celui des artisans et des laboureurs. Il a transformé l'organisation des vieilles corporations; il est intervenu pour donner aux travailleurs une réglementation nouvelle mieux adaptée aux nécessités du moment; il a mis la main sur tous les corps de métiers; il s'est ainsi attaché les ouvriers et les patrons. Dans les campagnes, il a favorisé l'affranchissement des serfs et leur accession à la propriété de la terre; il a formé cette classe de paysans attachés au sol, qui mettront à le défendre contre les invasions une énergie d'autant plus ardente qu'ils protégeront leur bien propre, fécondé par un labeur tenace.

Aux yeux des humbles et des misérables, le roi paraît, dans sa gloire, celui qui ne peut mal faire, celui qui répare les injustices et redresse les torts. « Dans « tous les cahiers, écrit M. Aulard (1), les Français font « paraître un ardent royalisme, un ardent dévouement « à la personne de Louis XVI. Surtout dans les cahiers « du premier degré, ou cahiers des paroisses, plus « populaires, c'est un cri de confiance, d'amour, de « gratitude. Notre bon roi! Le roi notre père! Voilà « comment s'expriment les ouvriers et les paysans. La « noblesse et le clergé, moins naïvement enthou- « siastes, se montrent aussi royalistes. »

En 1789, l'unité morale de la France est faite. Elle s'exprime par le loyalisme qui porte tous les Français

(1) *Histoire politique de la Révolution française*, p. 2, Paris, 1901, in-8.

vers le roi et les groupe autour de lui en nation. Un même sentiment d'amour, de vénération, d'obéissance, de fidélité anime le curé breton et le laboureur angevin, l'artisan marseillais et le gentilhomme franc-comtois, le conseiller au Parlement de Navarre et l'échevin de l'antique cité messine. Les peuples de France ne sont pas aussi désunis que le pensait Mirabeau. Ils communient dans une adoration commune. « Dans un profond élan vers l'unité, dans un désir « invincible d'affirmer sa propre individualité, sa na- « tionalité, pour employer l'expression moderne, la « France s'idéalise et s'adore dans la royauté (1). »

⁂

Cette unité morale, exprimée par le loyalisme, se fortifie dans les derniers siècles de la monarchie, de l'unité qui s'établit dans les habitudes et les sentiments de tous les Français. Les mœurs, le langage, les façons de sentir et de penser, tendent, sous l'influence de la capitale et de l'administration, à dépouiller leurs caractéristiques locales et à s'uniformiser.

La Cour de Versailles modèle sur un même type d'élégance et de politesse le gentilhomme qui y exerce un emploi et celui qui a laissé le vieil hôtel familial pour y tenter la fortune. Les lettres échangées avec les parents restés au pays natal, les récits après le retour

(1) Hanotaux, *op. cit.*, p. 396.

au foyer, apportent dans les villes lointaines, dans les châteaux isolés, les préceptes d'une même civilisation raffinée, les règles du beau langage, du goût et du bon ton, une manière d'être courtoise, qui adoucit ce qu'il y a de rude et atténue ce qu'il y a d'original dans le caractère et les habitudes provinciales.

Paris est la capitale politique, administrative, commerciale, industrielle et intellectuelle du royaume. Il devient de plus en plus « le modèle et l'arbitre du goût, « le centre unique de la puissance et des arts, le prin- « cipal foyer de l'activité nationale » (1). Il attire la vie du pays avec une force qui inquiète le marquis de Mirabeau. « Les capitales sont nécessaires, dit-il (2), « mais si la tête devient trop grosse, le corps devient « apoplectique et tout périt. » Montesquieu constate aussi avec regret cette concentration de l'activité en un même point. « Autrefois, chaque village de France « était une capitale, il n'y en a aujourd'hui qu'une « grande; chaque partie de l'Etat était un centre de « puissance, aujourd'hui tout se rapporte à un centre, « et ce centre est, pour ainsi dire, l'Etat même (3). »

Cette attraction contribue puissamment à faire l'unité de la France. Une même grande ville attire à elle des hommes venus de contrées différentes et son influence

---

(1) Alexis de Tocqueville, œuvres complètes, t. IV : *L'ancien régime et la Révolution*, p. 112, Paris, 1866, in-8.

(2) *Ami des hommes*, *op. cit.*, p. 333.

(3) Montesquieu, œuvres complètes, t. I : *L'esprit des lois*, liv. XXIII, chap. XXIV, Paris, 1812, in-8.

s'étend sur tout le pays, au point de paraître l'avoir absorbé, « dévoré », diront Montesquieu et Tocqueville (1).

Malgré la longueur du voyage, un mouvement incessant porte les Français de toutes les classes des extrémités du royaume vers la capitale : les marchands y vont chercher des affaires, les étudiants des professeurs célèbres, les magistrats et les officiers de l'administration des relations utiles, les oisifs une existence opulente et facile, les poètes, les écrivains, la gloire littéraire, les ambitieux de tout ordre la protection d'un grand seigneur ou la faveur d'un ministre. Tous, ils prennent dans ce milieu actif et brillant des idées, des allures, des goûts, des habitudes semblables. Paris est le creuset où se fondent les variétés provinciales.

Il agit aussi par rayonnement. Son action s'étend sur les provinces, pénètre les bourgs et les villes. Par les gazettes, par les livres, grâce à la correspondance des lettres plus rapide, grâce à la circulation des routes plus facile, par le canal d'une administration qui centralise, la prépondérance de la capitale grandit et incline les esprits sous un même joug. Les principaux agents de l'influence parisienne sont le commandant en chef et l'intendant; dans leurs salons, ouverts à la société locale, se discutent les événements du jour, se jouent les pièces à la mode, se colportent les nouvelles

(1) A. de Tocqueville, *op. cit.*, 108 et 110.

qui sont l'objet des conversations dans les autres salons de France.

Le développement des belles-lettres, des sciences et des arts, aide aussi à faire l'unité dans la nation; il donne à tous les Français une même culture, une même façon de penser et de sentir. Les gazettes, les journaux, les affiches, les livres, les sociétés scientifiques, artistiques et littéraires, proposent aux méditations du lettré, qu'il habite Metz ou Toulouse, une gentilhommière isolée ou un hôtel au quartier du Marais, les mêmes questions politiques, métaphysiques et sociales à résoudre, les mêmes romans, les mêmes poèmes, les mêmes pièces de théâtre à juger. Dans la bibliothèque du conseiller au Parlement, comme dans celle du gentilhomme philosophe retiré dans ses terres, les œuvres de Voltaire, de Mably, de Quesnay, les volumes de l'*Encyclopédie*, ont leur place.

A la fin du XVIII^e^ siècle, dit Tocqueville (1), « tous « les hommes placés au-dessus du peuple se ressem- « blaient; ils avaient les mêmes idées, les mêmes habi- « tudes, suivaient les mêmes goûts, se livraient aux « mêmes plaisirs, lisaient les mêmes livres, parlaient « le même langage. » L'unité de sentiment et de pensée fortifiait l'unité politique épanouie dans le loyalisme.

Il eut été difficile de discerner les divers peuples qui, dans les premiers siècles, s'étaient jetés sur la Gaule et

(1) *Op. cit.*, p. 120, 121.

superposés à la population indigène : Ligures, Celtes, Ibères, Phéniciens, Grecs, Romains, Germains, se mêlent et se confondent en une seule race; les nationalités provinciales ne sont plus que des nuances de la nationalité française; elles prolongent l'époque féodale, durant laquelle la France était partagée en une infinité de petites souverainetés; elles sont les vestiges du temps où chacun s'attachait, « avec une attention singulière, à faire fleurir son petit pays » (1). Les affinités ethnographiques, géographiques, linguistiques, religieuses et morales, l'ont emporté sur les tendances vers la différenciation.

Si le breton est parlé dans la presqu'île armoricaine et l'euskarien en pays basque, la langue française domine, elle étend son empire sur tous les idiomes locaux; si les mœurs et les coutumes sont variées comme le sol et les particularités historiques, la nation entière aspire à l'unité; si l'amour de la petite patrie est toujours ardent, Portalis déclare que c'est par lui que l'on tient à la grande. A la fin du XVIII[e] siècle, les provinces sont reliées solidement entre elles et reçoivent de l'Etat une même impulsion. Celle-ci n'a pas l'uniformité qui caractérise les Etats à base démocratique de l'époque contemporaine; elle revêt des formes diverses; elle se heurte à des résistances, mais dans le gouvernement, la direction est unique et part d'un centre.

---

(1) Montesquieu, *op. cit.*, liv. XXIII, chap. XXIV.

Tous les anciens pouvoirs sont à terre; une même discipline courbe les fronts; les individus s'inclinent devant le roi et voient en lui le chef de la collectivité nationale; la souveraineté, dispersée au moyen âge entre les seigneurs, l'Eglise et les villes libres, est tout entière ramassée dans ses mains.

Cette concentration s'est faite lentement. Epuisée par la guerre de Cent Ans, la France s'abandonne à la direction de ces rois, Charles VIII, Louis XI, Louis XII, François I[er], qui veulent réparer les ruines accumulées, restaurer l'industrie et le commerce, organiser la justice et créer une armée permanente pour faire face à l'ennemi menaçant. La nécessité de la défense nationale a réuni tous les pouvoirs en un seul. Pendant les guerres de religion, qui mettent en péril l'unité nationale, le peuple délaisse ses anciens seigneurs et s'élance vers le roi, qui seul peut assurer la paix et la sécurité du royaume et chasser au dehors les étrangers qui l'encombrent. Les châteaux forts des grands barons féodaux sont rasés, les places fortes servant de points d'appui et de « sûreté » aux protestants leur sont enlevées; la royauté, au milieu de tous ces pouvoirs détruits, demeure la seule autorité vigoureuse capable de galvaniser les forces de la nation et de maintenir l'intégrité de la patrie.

Autant que les événements historiques, les principes juridiques ont aidé à la formation d'un pouvoir unique et fort. A travers les textes du droit romain, les légistes

ont aperçu l'image de l'empereur, du César, dont l'autorité absolue et bienfaisante écarte la violence et maintient, dans la société, l'ordre et la justice; ils s'efforcent alors de restaurer cette autorité, au profit du roi, en invoquant les préceptes des juristes latins. Ils utilisent en même temps les règles du système féodal. Ils s'appliquent à développer le pouvoir du monarque suzerain de tous les seigneurs de la France et travaillent à restreindre les droits de ses vassaux. Ainsi s'élève, sur les ruines de la féodalité, la puissance suprême du roi, et du même coup se reconstitue l'Etat omnipotent et fort dont Bossuet proclame qu'il est tout entier dans la personne du prince, en qui résident la puissance et la volonté de tout le peuple. « On doit au prince les mêmes services qu'à la patrie » (1), déclare le précepteur du Dauphin.

Le Parlement se fait le propagateur de cette doctrine. Réclamant pour le monarque l'arbitrage de tous les conflits de la paix, il « habitue les peuples à s'incliner « devant la raison suprême ici-bas, qui est la parole « du roi. Le roi, ou plutôt l'Etat, c'est l'intérêt géné- « ral vivant, édictant, agissant; telle est la doctrine « parlementaire, celle que la cour applique dans ses « arrêts, dans sa jurisprudence, dans ses remontrances, « enfin dans les *lits de justice*, où, donnant l'exemple

(1) Bossuet, *Politique tirée de l'Écriture sainte*, liv. VI, art. 1er : Première proposition, œuvres complètes de Bossuet, t. VII, p. 668, Nancy, 1863, 12 vol. in-4.

« de la discipline sociale, elle finit par s'incliner devant « la volonté du souverain. Le Parlement fut le plus « puissant organe d'unité et de centralisation qu'ait « connu la France pacifiée » (1).

*
* *

En 1789, l'Etat est déjà fortement constitué; il étend ses organes sur toute la surface du royaume; il tient les provinces liées en un solide faisceau; il leur imprime une même impulsion et s'efforce d'établir l'uniformité des règles et l'unité du gouvernement. « Au centre du royaume, dit A. de Tocqueville (2), « s'est formé un corps administratif d'une puissance « singulière et dans le sein duquel tous les pouvoirs « se réunissent d'une façon nouvelle : le conseil du « roi. » A la fin du XVIII[e] siècle, celui-ci est divisé en plusieurs fractions.

Le Conseil d'Etat règle les rapports de la France avec les puissances étrangères, étudie les questions relatives à la paix et à la guerre. Le Conseil des dépêches centralise l'administration intérieure; il assure l'unité de direction à l'égard des provinces réparties entre plusieurs secrétaires d'Etat; il correspond avec les intendants; il forme juridiction contentieuse pour les con-

(1) Hanotaux, *op. cit.*, p. 142.
(2) A. de Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, œuvres complètes, t. IV, p. 51, Paris, 1866, in-8.

flits qui éclatent entre ces derniers et les particuliers; il rend, pour tout le royaume, des arrêts de règlement en matière de police et d'administration. Le Conseil des finances est compétent pour tout ce qui concerne les finances et les revenus de l'Etat; il traite avec les fermiers généraux pour la perception des impôts; il fixe le montant des contributions directes : la taille, la capitation, les vingtièmes. Le Conseil des parties ou Conseil privé est « la Cour de cassation de l'ancien régime (1) »; il forme ces maîtres des requêtes parmi lesquels se recrutent les intendants. Nouvellement créé, le Conseil du commerce stimule l'activité économique du pays.

A Paris, le contrôleur général des finances a la haute main sur l'administration du royaume et assure l'unité des vues dans la gestion des affaires; dans les généralités, l'intendant de justice, police et finances est son représentant; il est l'agent le plus énergique de l'Etat; l'instrument le plus ferme de la centralisation. Sa fonction essentielle, dit M. Esmein (2), est « d'être le con-
« trôleur de tous les services publics. Les autorités
« anciennes subsistent : gouverneurs, parlements et
« autres corps judiciaires, bureaux des finances, offi-
« ciers des élections, mais elles fonctionnent sous la
« surveillance de l'intendant, qui dirige leur action et

(1) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, p. 484. Paris, 1895, in-8.
(2) *Op. cit.*, p. 595.

« souvent empiète sur leurs attributions ». Ainsi s'organisent, en France, des institutions centralisatrices et se fonde un Etat à tendance unitaire.

Assisté de ses conseils, servi par ses agents, le roi, en qui réside l'autorité souveraine, légifère, administre et juge; mais son action se heurte à mille obstacles, sa puissance trouve des limites dans les coutumes, dans la constitution des provinces, dans les privilèges des ordres et des corps; s'il y a unité dans le gouvernement, l'uniformité fait défaut; si, théoriquement, il y a absolutisme dans le pouvoir, en fait, il y a des contrôles qui en restreignent l'exercice, des barrières qui en contiennent la force. Par ses édits, ordonnances, déclarations, le monarque dit le droit, fait la loi; il parle pour le royaume tout entier, mais il doit obtenir l'enregistrement des cours souveraines et subir leurs remontrances; dans le domaine administratif, militaire, judiciaire, il réglemente en toute indépendance; mais il hésite à toucher au droit privé, qui paraît plutôt de la compétence des Etats de province que de la sienne; souvent, il est contraint de se conformer aux usages locaux; lors de la convocation aux Etats généraux de 1789, il doit, pour certaines provinces, Lorraine, Bretagne, Béarn et Navarre, modifier les formes édictées par le règlement du 24 janvier et les adapter aux constitutions de ces pays.

« La France, dit A. de Tocqueville (1), est couverte

(1) *Op. cit.*, p. 50.

« de corps administratifs ou de fonctionnaires isolés « qui ne dépendent pas les uns des autres et qui pren- « nent part au gouvernement en vertu d'un droit qu'ils « ont acheté et qu'on ne peut leur reprendre. Souvent « leurs attributions sont si entremêlées et si contiguës, « qu'ils se pressent et s'entrechoquent dans le cercle « des mêmes affaires ».

« Des cours de justice prennent part indirectement « à la puissance législative; elles ont le droit de faire « des règlements administratifs qui obligent dans les « limites de leur ressort. Quelquefois elles tiennent « tête à l'administration proprement dite, blâment « bruyamment ses mesures et décrètent ses agents. De « simples juges font des ordonnances de police dans « les villes et dans les bourgs de leur résidence.

« Les villes ont des constitutions très diverses. Leurs « magistrats portent des noms différents, ou puisent « leurs pouvoirs à différentes sources : ici, un maire, « là, des consuls, ailleurs, des syndics. Quelques-uns « sont choisis par le roi, quelques autres par l'ancien « seigneur ou le prince apanagiste; il y en a qui sont « élus pour un an par leurs concitoyens, et d'autres « qui ont acheté le droit de gouverner ceux-ci à per- « pétuité.

« Ce sont là des débris des anciens pouvoirs... »

Pendant les trois derniers siècles, la politique de la monarchie travaille à faire tomber ces résistances, à déblayer le terrain sur lequel s'exerce son action, à

régulariser et à uniformiser les méthodes de son gouvernement. L'institution des assemblées provinciales a pour but d'accroître l'autorité du roi sur les provinces, d'en faciliter et unifier l'administration, et de faire disparaître ces états provinciaux dont Turgot (1) disait qu'ils étaient peut-être un mal.

Les édits de mai de 1788 tentent d'établir l'unité dans la législation et la jurisprudence, une hiérarchie dans l'organisation de la justice. « Le roi veut que dé-« sormais l'unité des tribunaux corresponde à l'unité « des lois (2) », déclare le garde des sceaux. De nouveaux corps judiciaires, appelés grands bailliages, sont créés; la vérification et le dépôt des lois communes à tout le royaume sont enlevés aux parlements et remis à une cour unique, dite cour plénière, présidée par le souverain.

Cette réforme était dans le sens des vieilles traditions de la monarchie. L'effort séculaire vers la cohésion et l'unité, tendait à fixer des limites au développement du droit provincial. Depuis des siècles, nos rois s'y appliquaient avec méthode et ténacité. Déjà en 1453, dans les ordonnances de Montil-les-Tours, Charles VII confiait à une cour unique l'examen des coutumes rédigées par les « praticiens et gens de chascun desdicts pays » de France. A la fin du xv[e] siècle, Louis XI « désiroit

(1) Turgot, *Mémoire au Roi sur les municipalités*, œuvres de Turgot, collection des principaux économistes, t. III, p. 509, Paris, in-8, 1844.

(2) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, Introduction, p. 297.

« fort, rapporte Commynes (1), qu'en ce royaulme on « usast d'une coustume, d'ung poiz et d'une mesure « et que toutes ces coustumes fussent mises en françois « en ung beau livre... » Louis XIV avec Colbert, Louis XV avec le Chancelier d'Aguesseau, promulgaient ces grandes ordonnances, véritables codes partiels, dans lesquels un texte uniforme et clair précisait tout un ensemble de règles juridiques applicables au royaume entier. Au XVI^e^, au XVII^e^, au XVIII^e^ siècle, les jurisconsultes travaillaient à l'élaboration d'un droit national. Du Moulin, Guy Coquille, Guillaume de Lamoignon, Pothier, Bourjon, dans leurs études et commentaires, dégageaient ce qu'il y avait de commun dans les coutumes des provinces et préparaient ainsi l'œuvre d'unification définitive, la rédaction de ce code unique et général que réalisèrent les jurisconsultes du Consulat.

Louis XVI recueillait la pensée de ses ancêtres et subissait l'influence des grands légistes unitaires français lorsqu'il déclarait, à la séance d'ouverture du lit de justice tenu à Versailles le 8 mai 1788 (2) : « Je « veux surtout mettre, dans toutes les parties de la « monarchie, cette unité de vues, cet ensemble, sans « lesquels un grand royaume est affaibli par le nombre « même et l'étendue de ses provinces »; et il ajoutait :

---

(1) *Mémoires de Philippe de Commynes*, t. II, liv. VI, chap. v, p. 209, Paris, 1843, 3 vol. in-8.

(2) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, Introduction, p. 295.

« Il faut à un grand Etat un seul roi, une seule loi, « un seul enregistrement. »

Cette maxime indique le but que poursuit la monarchie. Par l'uniformité des lois, elle veut établir un régime légal commun à tous les Français; par la centralisation, elle détruit la structure fédérative héritée de la société féodale; par la concentration de tous les pouvoirs, elle transforme cette fédération qu'est le royaume de France en un état unitaire. Elle écarte les corps intermédiaires : états provinciaux, parlements, pour prendre un appui direct sur la nation et cherche à l'envelopper d'un réseau de lois uniformes; elle s'efforce, suivant l'expression du marquis d'Argenson (1) de ramener les choses « du composé au simple ».

Cette tendance correspond aux vœux des philosophes, des économistes qui dirigent l'opinion; « tous pensent « qu'il convient de substituer des règles simples et « élémentaires, puisées dans la raison et dans la loi « naturelle, aux coutumes compliquées et traditionnelles, qui régissent la société de leur temps (2) ».

Les lois, dit Voltaire (3) « ont été établies dans pres- « que tous les Etats par les intérêts du législateur, par « les besoins du moment, par l'ignorance de la su- « perstition. On les a faites à mesure, au hasard, irré-

---

(1) *Op. cit.*, p. 18.

(2) Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 205.

(3) Collection complète des œuvres de M. de Voltaire, t. XVIII; *Questions sur l'encyclopédie*, t. IV, Genève, 1774, 30 vol. in-8.

« gulièrement, comme on bâtissait les villes. Voyez à « Paris le quartier des Halles, de Saint-Pierre-aux- « Bœufs, la rue Brise-Miche, celle du Pet-du-Diable, « contraster avec le Louvre et les Tuileries. Voilà « l'image de nos lois. Londres n'est devenue digne « d'être habitée que depuis qu'elle fut réduite en cen- « dres. Les rues, depuis cette époque, furent élargies « et alignées; Londres fut une ville pour avoir été « brûlée. Voulez-vous de bonnes lois? Brûlez les vôtres « et faites-en de nouvelles.... »

Diderot se plaint que l'autorité des préceptes juridiques soit bornée tantôt par une montagne, tantôt par un ruisseau. Cette diversité est odieuse aux Encyclopédistes; elle leur paraît la source de tous les maux, de tous les abus; l'unité est le seul principe sur lequel la prospérité publique puisse être établie. « La vérité « et la justice, déclare Condorcet (1), sont les mêmes « dans tous les pays et pour tous les hommes. Ce qui « est bon dans une province ne saurait être mauvais « dans une autre. L'uniformité dans tous les objets de « l'ordre public est un lien de plus entre les hommes; « toute différence est une semence de discorde. » Cependant, Montesquieu (2) conseille de rechercher « dans « quel cas il faut l'uniformité, dans quel cas, il faut

(1) *Essai sur la Constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, œuvres de Condorcet, t. VIII, p. 658, Paris, 1847-1849, 12 vol. in-8.

(2) *L'esprit des lois*, liv. XXIX, chap. XVIII.

« des différences », et le marquis d'Argenson (1) recommande au souverain de distinguer les occasions où il faut gêner les aspirations des villes et des provinces, et celles où il faut leur laisser toute liberté.

Les physiocrates veulent établir l'empire des lois naturelles qu'ils ont découvertes. Convaincus de la solidarité des intérêts particuliers et généraux, ils fondent sur l'unité de l'intérêt social l'unité de gouvernement; ils préconisent un système politique dans lequel un souverain éclairé dirigera la société, sans contrôle ni contre-poids; n'ayant aucune résistance à briser, il pourra donner un libre essor à son progrès matériel et moral.

La « connaissance évidente de l'ordre à rétablir une « fois acquise, dit Mercier de la Rivière (2), les intérêts « et par conséquent la volonté du souverain feraient « que toutes les forces de la nation se porteraient de « concert vers le rétablissement de cet ordre; il s'opé- « rerait donc alors ce rétablissement heureux... ». Constituer un pouvoir fort, le tenir au service de leurs doctrines, paraît aux disciples de Quesnay la méthode la plus efficace pour réaliser leurs réformes économiques et sociales. Une autorité souveraine et supérieure à tous les individus, à toutes les corporations, à toutes les collectivités locales, est seule capable d'assurer,

(1) *Op. cit.*, p. 27.

(2) *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, collection des principaux économistes, t. II[2], p. 471, Paris, 1846, 15 vol. in-8.

par le règne bienfaisant des lois générales, la prospérité publique. C'est pourquoi dans son *Mémoire au roi sur les municipalités*, Turgot (1) propose de donner au royaume une organisation telle que le monarque puisse gouverner « comme Dieu, par des lois géné- « rales ».

Le « despotisme légal » des physiocrates conduit à une forte concentration de la souveraineté et à l'absolutisme de l'Etat. Toute limite, toute entrave à son autorité est néfaste. Toute barrière, dit le marquis de Mirabeau (2), « empêche et détruit l'unité point central et « unique, où se trouve réuni le bonheur de la So- « ciété ». « Le système des contreforces dans un « gouvernement, déclare Quesnay (3), est une opinion « funeste ». Cette conception politique exige que les privilèges des corps, des provinces et des villes s'effacent et rentrent dans un droit commun national. Dans l'Etat, il ne doit y avoir que de simples subdivisions territoriales, subordonnées à l'ensemble, que des assemblées subalternes, chargées de résoudre les questions de l'administration locale.

Le dogme de la souveraineté du peuple vient encore resserrer les liens sociaux et fortifier l'unité nationale.

---

(1) *Mémoire au Roi sur les municipalités*, collection des principaux économistes, *op. cit.*, t .IV, p. 504.

(2) *Lettres sur la législation ou l'ordre légal dépravé, rétabli et perpétué*, t. II, p. 732, Berne, 3 vol. in-8.

(3) *Premières maximes*, collection des principaux économistes, t. II[1], p. 81.

Rousseau et ses disciples fondent la société sur ce contrat, dont « les clauses bien entendues se réduisent « toutes à une seule, savoir : l'aliénation de chaque « associé avec tous ses droits à la communauté (1) ».

Par d'autres voies que les physiocrates, ces philosophes aboutissent au même point : la concentration de la souveraineté en une seule personne, roi ou nation; dans les deux systèmes, l'Etat grandit et ramasse tous les pouvoirs; qu'elle soit l'expression de « l'ordre naturel » ou de « la volonté générale », la loi est toute-puissante; elle s'étend sur toute la surface du royaume, égalise les conditions, uniformise les règles; la rupture des vieux cadres historiques, la dissociation des groupements professionnels ou sociaux, s'impose, pour que son autorité suprême puisse agir avec aisance sur un terrain aplani. Entre l'Etat et l'individu, il ne doit plus y avoir de groupe intermédiaire. Il importe, déclare Rousseau (2), « qu'il n'y ait pas de société partielle « dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après « lui ». Ce précepte contient tout le programme du nivellement révolutionnaire: anéantissement des corporations, abolition des privilèges, morcellement des provinces en départements.

A la fin du XVIII[e] siècle, les efforts de la monarchie, les doctrines des économistes, les théories des philosophes tendent vers le même but : l'unité politique,

(1) *Contrat social*, liv. I, chap. VI.
(2) *Id.*, liv. II, chap. III.

législative et administrative du royaume. Par la centralisation des pouvoirs, par la concentration de la souveraineté, ils construisent un Etat unitaire, absolu et fort. En lui, s'absorbent les droits et les intérêts des sociétés particulières; par lui, la nation forme un *tout* homogène et compact; sur lui repose le poids de la souveraineté « une et indivisible ». Les maîtrises et jurandes, les ordres, les corps judiciaires, politiques, ecclésiastiques, les vieilles contrées historiques dont la France est faite, doivent disparaître, car ces « contre forces », ces pouvoirs pondérateurs, pourraient « rom- « pre l'unité de ses principes et l'équilibre de ses « forces (1) ».

*
* *

« L'ancien régime, dit M. P. Viollet (2), est comme « timide en sa marche : presque jamais il ne détruit; « il refait, mais à proprement parler, il ne crée pas ». La monarchie, en effet, savait ménager les convenances locales et se plier aux circonstances; elle évitait de heurter de front les droits fondés sur une possession immémoriale, et préférait les inconvénients de la variété à ceux qui naîtraient de l'uniformité rigide contre laquelle le pays s'insurgeait. Dans sa méthode politique,

(1) Mirabeau, discours à la séance du 2 novembre 1789, *Moniteur*, réimprimé, t. II, p. 120.

(2) Paul Viollet, *Le Roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie*, Avant-propos, p. VII, Paris, 1912, in-8.

elle conciliait l'ancienne tradition fédéraliste, issue de la société féodale, et la conception nouvelle d'un Etat fortement centralisé; elle cédait à l'instinct qui la portait vers l'unité de gouvernement, mais au lieu de briser brutalement les institutions léguées par le passé, elle cherchait toujours à les utiliser.

Au moment où la Révolution survint, elle n'avait presque rien détruit du vieil édifice administratif; elle en avait « pour ainsi dire, construit un autre en sous-« œuvre (1) »; elle laissait tomber les anciens pouvoirs dont elle avait épuisé la vigueur, mais elle n'avait pas cherché à les renverser d'un seul coup; elle avait rassemblé en un seul tous les peuples de France, mais elle en respectait le nom, les lois, les idiomes, les usages, les particularités sociales. A l'ouverture du lit de justice, tenu à Versailles le 8 mai 1788, le garde des Sceaux déclarait dans les intentions du roi la simplification des coutumes et la réduction de leur nombre; il affirmait en même temps que cette œuvre d'unification serait faite « avec tous les ménagements que « méritent d'anciennes lois, lorsqu'elles sont liées aux « mœurs locales (2) ». A la fin du XVIII[e] siècle, soutenue par les doctrines économistes et philosophiques du temps, la monarchie est plus forte que jamais, mais, retenue par ses habitudes séculaires de temporisation,

(1) Tocqueville, *op. cit.*, p. 86.
(2) *Moniteur*, Introduction, p. 301.

elle hésite encore à déployer toute son énergie pour le triomphe des réformes qu'elle sait nécessaires.

Libérée de tout sentiment de respect à l'égard des institutions anciennes, convaincue de l'excellence de ses principes et de l'urgence d'une « restauration », l'Assemblée constituante termine, « sans transition, « sans précautions, sans égards (1) », l'œuvre préparée par l'effort patient de nos rois. Recueillant les tendances de la monarchie vers la constitution d'un pouvoir absolu, elle se refuse à prendre appui sur les traditions historiques pour y résister; subissant la poussée des forces qui entraînent la nation vers l'unité, elle néglige les aspirations qui s'élèvent vers l'autonomie locale. En quelques mois, par décrets, le terrain sera nivelé sur lequel s'élèvera l'Etat omnipotent, dépositaire de la souveraineté. Les privilèges seront abolis, les parlements seront mis en vacances, et les provinces, foyers de l'esprit particulariste et de l'activité régionale, seront mises en morceaux et brisées en départements.

(1) Tocqueville, *op. cit.*, p. 31.

CHAPITRE VIII

L'œuvre unitaire de l'Assemblée nationale.

Tendances unitaires des constituants. — Le principe de la souveraineté nationale. — Les bailliages et les provinces obstacles à la souveraineté de la nation. — Les bases de l'organisation administrative et de la représentation nationale. — Le plan du Comité de constitution : le département cadre administratif et circonscription électorale. — Les idées de Thouret, Sieyès et Mirabeau. — Les protestations des provinces. — Les contre-projets provincialistes. — L'œuvre de l'Assemblée nationale.

« La France, déclarait Sieyès, à l'Assemblée nationale, le 7 septembre 1789, ne doit point devenir un *Etat fédéral* composé d'une multitude de républiques, unies par un lien politique quelconque. La France est et doit être un seul tout, soumis dans toutes ses parties à une législation, et à une administration communes (1) ».

Ces paroles exprimaient les tendances qui emportaient les constituants vers l'organisation d'un état unitaire. Leur volonté s'accordait ainsi avec l'effort sécu-

(1) Dire de l'abbé Sieyès, sur la question du *veto* royal, à la séance du 7 septembre 1789, p. 13. A. N., Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, AD$_{XVIII^c}$ 2.

laire de la monarchie; mais si le but était le même, les méthodes différaient.

Le 5 mai, dans son discours aux Etats généraux, Necker avait demandé à l'Assemblée de ne pas perdre de vue « ce qu'exigent impérativement les grandes cir- « constances de ce vaste empire, sa position, ses rela- « tions extérieures, la diversité de ses usages, dont les « uns sont constitutifs, les autres affermis par le temps, « l'effet inévitable de ses richesses, et, plus encore « peut-être, la pensée et le caractère de ses habitants, « les anciens préjugés, les vieilles habitudes, enfin « tous ces liens qu'on ne peut jamais rompre avec vio- « lence, et que la prudence d'un grand corps poli- « tique doit sagement apprécier (1) ».

Ce respect des traditions et des réalités, cet « opportunisme », n'était pas dans les idées des constituants. Les doctrines des physiocrates et des philosophes du XVIII[e] siècle avaient nourri leur pensée. La diversité des institutions leur semblait un obstacle au bien public; les droits particuliers leur paraissaient des contreforces dangereuses; dans ce royaume, où ils ne voyaient qu'injustice et chaos, ils voulaient instaurer l'empire de la loi générale sur les lois privées ou privilèges, « établir un ordre fixe et durable ».

Le 20 juin, l'Assemblée nationale s'était déclarée « appelée à fixer la constitution du royaume, opérer

(1) *Moniteur*, I, p. 21.

« la régénération de l'ordre public et maintenir les « vrais principes de la monarchie (1) ». C'était affirmer sa volonté d'entreprendre sans délai ce « grand « ouvrage de la restauration projetée », dont avait parlé le garde des Sceaux, M. de Barentin, à la séance d'ouverture des Etats, le 5 mai.

A cette œuvre de restauration, les résistances locales avaient fait obstacle, pendant les années précédentes, et leur énergie avait tenu en échec le pouvoir central; l'exclusion de tout sentiment particulariste semblait la condition nécessaire au succès de réformes s'étendant au royaume pris dans son ensemble. Necker le pensait; dans son discours du 5 mai, il avait fait appel à l'union de tous et demandé que les intérêts particuliers consentissent à s'effacer devant l'intérêt général. « Echangez, disait-il (1), les petits intérêts particuliers « contre cette grande et majestueuse part à l'intérêt « universel; faites que ce titre de Français vous vaille « plus de gloire et de profit que celui d'habitant d'une « telle province, d'un tel bailliage, d'un tel ressort. »

Les constituants étaient dans les mêmes sentiments; ils voulaient réaliser cette unité dont le marquis de Mirabeau avait dit que c'était le « point central et « unique où se trouve réuni le bonheur de la société ».

Un principe guidait leur pensée et soutenait leurs

---

(1) *Moniteur*, I, p. 89.
(2) *Idem*, I, p. 15.

efforts : le principe de la souveraineté de la nation. Il s'agissait de le fonder sur des bases inébranlables, de façon qu'il serve d'appui aux institutions nouvelles; il s'agissait de dégager la volonté de la nation, que, le 16 juin, aux applaudissements de tous les députés, M. Galand avait proclamée « une, indivisible (1) ». Il fallait pour cela resserrer les liens qui unissaient les sujets du roi; abolir les distinctions de classes, de professions ou de provinces; fortifier ce qu'il y avait de commun entre les citoyens de l'empire français et affaiblir ce par quoi ils différaient; exalter leurs aspirations vers l'unité et refréner leurs tendances vers le particularisme; accroître la cohésion et la vigueur de la collectivité nationale et briser les collectivités provinciales, corporatives et sociales.

« Enfants de la patrie, que vous représentez », avait déclaré M. de Barentin (2), à la séance royale du 5 mai, « écartez loin de vous toute affection, toutes maximes « étrangères aux intérêts de votre mère commune... « Tous les titres vont se confondre dans le titre de ci- « toyen ». Bientôt, en effet, il n'y aura plus que des citoyens, c'est-à-dire des hommes dégagés de tout groupement politique, professionnel ou social, dépouillés de toute caractéristique particulière, n'ayant plus que la qualité de membre de la communauté nationale. Dans

(1) *Moniteur*, I, p. 82.
(2) *Id.*, I, p. 4-5.

leur assentiment, la volonté générale puisera une force irrésistible, elle accomplira alors l'œuvre de « la régénération du royaume ». Son action s'exercera par des lois uniformes, sans se heurter aux privilèges des ordres, des corporations ou des provinces; il n'y aura de souveraineté que dans la nation, une et indivisible, et l'Assemblée chargée d'exprimer sa volonté s'appuiera directement, sans intermédiaire, sur la masse compacte et homogène des citoyens, individus semblables et égaux en droits.

Les Etats généraux étaient fondés sur d'autres bases; ils reposaient, non pas sur la nation souveraine, composée d'individus égaux et semblables, mais sur les bailliages, groupements politiques possédant chacun le droit de députer à l'assemblée générale du royaume. Les membres de cette assemblée n'étaient pas les représentants de la nation, mais des bailliages. Ils en apportaient les vœux et les doléances; ils en recevaient des instructions et des mandats impératifs; ils étaient liés par des pouvoirs précisant leurs votes et limitant leur initiative. Il y avait là une espèce de confédération d'Etats particuliers, ayant chacun une souveraineté distincte et un droit à manifester sa volonté.

Dans le rapport fait au roi le 27 décembre 1788, Necker posait la question de savoir si, comme par le passé, les opinions se compteraient par bailliages et s'il y aurait pour chacun d'eux le même nombre de représentants, quelle que fût son importance. La solu-

tion adoptée indiqua une tendance à effacer les groupements jadis titulaires d'un droit propre pour s'appuyer directement sur les individus qui les composaient. Il fut arrêté, en effet, que le nombre des députés varierait avec le chiffre de la population et des contributions, et que, dans chaque ordre, les opinions se compteraient par tête. Malgré cette décision, les mandats impératifs, par quoi se manifestait la volonté particulière de chaque bailliage, furent maintenus. Le 23 juin seulement, une déclaration du roi les cassait et les annulait, comme anticonstitutionnels, contraires aux lettres de convocation et opposés aux intérêts de l'Etat.

Cependant, les traditions anciennes conservaient de leur force. Certains députés opposaient aux décrets des Etats généraux les instructions impératives contenues dans leurs cahiers; ils protestaient contre les décisions de la majorité et ne se croyaient pas liés par elles. C'est ainsi que plusieurs d'entre eux refusèrent de siéger lorsque la délibération en commun des trois ordres fut décrétée. Ils prétendaient que leurs pouvoirs leur interdisaient de prendre part aux travaux d'une telle assemblée. Les bailliages affirmaient ainsi, par la voix de leurs représentants, qu'ils avaient une part de la souveraineté; ils ne devaient se soumettre à la nation que s'il y avait accord entre leurs volontés particulières et la volonté générale. Le 7 juillet, l'évêque d'Autun, M. de Talleyrand-Périgord, s'éleva contre ces prétentions :

« Et d'abord, disait-il, qu'est-ce qu'un Bailliage? « C'est, non pas un Etat particulier, un Etat uni à « d'autres par quelques liens seulement, comme dans « tout corps fédératif, mais une partie d'un tout, une « portion d'un seul Etat, soumise essentiellement, soit « qu'elle y concoure, soit qu'elle n'y concoure pas, à « la volonté générale, mais ayant essentiellement le « droit d'y concourir (1). » « Un Bailliage n'a que le « droit de concourir, par ses députés, à former la vo- « lonté générale et non celui de l'arrêter ou de s'y « soustraire (2). » Il ne peut suspendre, par des mandats impératifs qui ne contiennent que sa volonté particulière, l'activité des Etats généraux.

Dans sa séance du 7 septembre, Sieyès soutint la même doctrine. Il redoutait de voir la France morcelée « en une infinité de démocraties qui s'uniraient en- « suite par les liens d'une confédération générale, à « peu près comme les treize ou quatorze Etats-Unis « d'Amérique se sont confédérés en convention géné- « rale... ».

« La France, disait-il, ne doit point être un assem- « blage de petites nations, qui se gouverneraient sé- « parément en démocraties; elle n'est point une collec-

---

(1) Motion de M. l'évêque d'Autun sur les mandats impératifs. Exposé des motifs lu à l'Assemblée nationale le mardi 7 juillet 1789, p. 4. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 5.

(2) *Ibid.*, p. 2.

« tion d'Etats; elle est *un tout* unique, composé de « parties intégrantes; ces parties ne doivent point avoir « séparément une existence complète, parce qu'elles « ne sont point des touts simplement unis, mais des « parties ne formant qu'un seul tout. Cette différence « est grande; elle nous intéresse essentiellement. Tout « est perdu si nous nous permettons de considérer les « municipalités qui s'établissent, ou les districts ou les « provinces, comme autant de républiques, unies seu- « lement sous les rapports de force ou de protection « commune (1). »

Et Sieyès précisait sa pensée : « ... Si chaque partie « de ce tout (la France) pouvait à son gré exprimer « son vœu à part, chaque bailliage ou sénéchaussée se « croirait en droit de ne pas obéir à une loi prononcée « par la majorité dès qu'ils ne l'auraient pas consentie; « et, en cela, on se croirait fondé sur ce que le droit « d'assentiment aurait été préalablement reconnu. « Bientôt, il y aurait autant d'Etats que de bailliages... (2). » Pour éviter « le chaos et l'anarchie » qui en résulteraient, il réduisait ceux-ci à n'être plus que des circonscriptions électorales. Il affirmait, en effet : « Le député d'un Bailliage est immédiatement choisi « par son Bailliage; mais, médiatement, il est élu « par la totalité des Bailliages. Voilà pourquoi tout

(1) Dire de l'abbé Sieyès, *op. cit.*, p. 8.
(2) *Moniteur*, I, p. 446.

« député est Représentant de la Nation entière (1). »

Il concluait (2) en demandant « qu'il soit nommé, « dans la journée, un comité de trois personnes, pour « présenter le plus tôt possible, à l'assemblée, *un plan « de Municipalités et de Provinces*, tel qu'on puisse « espérer de ne pas voir le royaume se déchirer en une « multitude de petits Etats, sous forme républicaine, « et qu'au contraire la France puisse former *un seul « tout* soumis uniformément, dans toutes ses parties, à « une Législation et à une Administration commu- « nes ». Ce vœu renferme la pensée qui inspira la division de la France en départements. Cette réforme avait pour but de rompre la cohésion des corps politiques existants, bailliages ou provinces, et de fonder sur leurs débris la souveraineté de la nation « une et indivisible ».

***

L'obstacle le plus sérieux à cette œuvre d'unification était tombé. Dans la nuit du 4 août, les représentants des provinces avaient renoncé aux privilèges de celles-ci. Le 5 mai, Necker avait montré comment ces franchises s'opposaient à une équitable répartition des impôts; il avait aussi rappelé l'ancienneté de leurs titres constitutifs et averti les Etats généraux des « contestations difficiles et délicates » dans lesquelles

(1) Dire de l'abbé Sieyès, *op. cit.*, p. 4-5.
(2) *Id.*, p. 30.

ils s'engageraient en voulant les supprimer. Il n'avait pas prévu ce que peut accomplir une assemblée qui a le sentiment d'être appelée à régénérer l'Etat, qui a conscience d'en posséder les moyens et qui cède à l'enthousiasme inspiré par sa mission.

Dans la nuit du 4 août, l'ancienne constitution féodale, la structure fédérative de la monarchie est abattue.

Les députés bretons se déclarent prêts à « confondre « les droits antiques et révérés de la Bretagne dans les « droits plus solides encore et plus sacrés que les lu- « mières de l'assemblée assuraient en ce moment à « l'empire français tout entier (1) ». Les députés de Provence et de Forcalquier affirment le patriotisme de leurs commettants et ne doutent pas qu'ils ne consentent à confondre leurs intérêts et leurs droits dans ceux de tout le royaume.

Les députés de Lorraine « protestent en termes tou- « chants que leur province, réunie la dernière, ne « regrettera jamais la domination de ces souverains « adorés qui firent le bonheur de leur peuple et s'en « montrèrent les pères, s'ils sont assez heureux pour « pouvoir, au sein de la régénération et de la prospé- « rité publique, se livrer à leurs frères et entrer avec « le surplus des citoyens dans cette maison maternelle « de la France, prête à refleurir sous l'influence de la

(1) *Moniteur*, I, p. 285, 286 et suiv.

« justice, de la paix et de l'affection cordiale de tous « les membres de cette immense et glorieuse famille ».

Les députés de Dauphiné, de Bourgogne, du Languedoc, de Normandie, du Poitou, du Clermontois, d'Auvergne, d'Artois, du Boulonnais, de la Flandre maritime, du Cambrésis, de la principauté de Foix, des communes de Béarn, etc., déclarent renoncer aux privilèges de leurs provinces. La plupart le font sous réserve de la ratification de leurs bailliages; mais, sans attendre, l'Assemblée nationale décrète, le 11 août :

« Art. X. — Une constitution nationale et la liberté « publique étant plus avantageuses aux provinces que « les privilèges dont quelques-unes jouissent et dont « le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes « les parties de l'empire, il est déclaré que tous les « privilèges particuliers des provinces, principautés, « villes, corps et communautés, soit pécuniaires, soit « de toute autre nature, sont abolis sans retour et de- « meureront confondus dans le droit commun de tous « les Français. »

Désormais, il n'y aura plus de Bretons, de Provençaux, de Lorrains, de Normands, etc.; tous ces peuples divers sont réunis en un seul. Le 12 octobre, l'Assemblée traduit cette situation nouvelle dans la rédaction du préambule de l'acte promulgatif des lois. Le roi cessera de prendre le titre de Dauphin, de roi de Navarre, de duc de Normandie, de comte de Provence, etc.; il sera désigné sous le nom de roi des

Français. Le contre-seing, qui variait avec les provinces, deviendra uniforme pour tout le royaume, car la diversité des titres est contraire à l'unité monarchique, dont Mirabeau affirmait qu'elle était « un principe essentiel » (1).

*
* *

Le 20 août, l'Assemblée avait adopté l'article III de la Déclaration des Droits : « Le principe de toute sou-« veraineté réside essentiellement dans la nation. Nul « corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui « n'en émane expressément. » Là était inscrit le principe qu'il fallait réaliser dans les institutions nouvelles.

Comment former la loi, expression de la volonté générale, vœu de la nation souveraine? Le 7 septembre, Sieyès déclarait que la France ne pouvait être ni une démocratie dans laquelle les citoyens concourent directement à l'élaboration des lois, ni un Etat fédéral, dans lequel de petites républiques s'unissent seulement « sous les rapports de force et de protection commune ». Il avait proclamé l'unité de la France et les bienfaits du gouvernement représentatif. Dans un tel système, les citoyens, « sans aliéner leurs droits », nomment des représentants. Ceux-ci ont mission d'interpréter le vœu national, « qui retombe ensuite, avec « tout le poids d'une force irrésistible, sur les volontés « elles-mêmes qui ont concouru à le former » (2), et

(1) *Moniteur*, II, p. 48.
(2) Dire de l'abbé Sieyès, *op. cit.*, p. 9.

assure ainsi l'uniformité dans la législation et dans l'administration.

Il était impossible de faire nommer ces représentants par le corps électoral entier, formant collège unique. Il était nécessaire de le fractionner en sections. Mais l'unité de la nation exigeait que celles-ci fussent exactement semblables entre elles et au *tout*, dont elles ne devaient être que les parties intégrantes. « La grande unité ne peut être simple qu'autant « qu'elle sera composée d'unités pareilles », disait Rabaut de Saint-Etienne (1). Il fallait donc que celles-ci fussent de simples subdivisions géographiques du sol, ne correspondant à aucun groupement politique ou social, à aucun intérêt régional ou local (2). Ces fractions égales et semblables, ces divisions mathématiques d'un tout homogène, ces circonscriptions artificielles dépourvues de toute vie, de toute impulsion propre, devaient servir de cadre à l'exercice des différents pouvoirs publics, ecclésiastiques, administratifs, judiciaires.

Les diocèses, les ressorts de justice, de finances, d'administration civile et militaire seraient pliés à une commune mesure. « La nouvelle division de la France,

---

(1) Réflexions sur la division nouvelle du royaume et sur les privilèges et les assemblées des provinces d'Etats, par M. Rabaut de Saint-Etienne, membre du Comité de constitution, p. 3, supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii^{c} 3.

(2) Carré de Malberg, *Cours de droit constitutionnel*, Université de Nancy, année 1904.

« déclarait M. le chevalier d'Eymar, député de la sé-
« néchaussée de Forcalquier, est l'échelle sur laquelle
« toutes les parties de la Constitution doivent être et
« ont été effectivement rapportées. Tout est lié dans ce
« grand système (1). » Cette belle ordonnance semblait conforme « à la majesté imposante de l'empire « français » et à cette simplicité dont M. Pellerin, député du Comté nantais, affirmait « qu'en politique comme en mécanique », elle est le chef-d'œuvre de l'art (2).

Le premier objet de l'institution nouvelle était d'assurer le libre exercice de la volonté générale et d'organiser la représentation nationale. Sieyès liait cette organisation à celle de la représentation locale. « ... Il faut à la France entière, écrivait-il en juillet
« 1789 (3), une législation et une administration com-
« munes et uniformes, et aux municipalités un conseil
« et une gestion qui remplacent pour les affaires parti-
« culières et représentent le pouvoir législatif et le
« pouvoir exécutif, de manière cependant que la cons-
« titution libre et particulière de chaque cité ou com-

(1) *Quelques réflexions sur la nouvelle division du royaume*, par M. d'Eymar, député de Forcalquier, p. 14. Paris, 1790. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviiic 4.

(2) Opinion de M. Pellerin, député du Comité nantais, sur le projet d'une nouvelle division du royaume, p. 3, Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviiic 4. Cette opinion ne fut pas prononcée.

(3) *Quelques idées de constitution appliquées à la ville de Paris*, par M. l'abbé Sieyès, p. 2-3. Brochure in-8, Versailles, 1789.

« mune n'usurpe point sur la constitution générale de « l'Etat et ne gêne en aucune façon la législation et « l'administration nationales. On voit donc que sur la « même base doivent s'élever deux édifices politiques; « l'un particulier à la localité, l'autre fait pour se « raccorder avec les édifices voisins, pour s'allier avec « les autres communes et former ensemble la monar- « chie française. »

Thouret, député de Rouen et ancien procureur syndic de l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie, s'inspira de ces principes dans le rapport qu'il déposa le 29 septembre, au nom du Comité de constitution, sur *l'établissement des bases de la représentation proportionnelle*. Il établit sur les mêmes assises le double édifice de la représentation nationale et de l'administration municipale et provinciale. Il partageait la France en quatre-vingts départements, égaux entre eux autant que possible, destinés en même temps à la formation du corps législatif et à celle des diverses classes d'assemblées administratives. « C'est ainsi, disait-il, « que d'un ressort commun partiront tous les mouve- « ments du corps politique (1). »

Le plan proposé affectait une régularité géométrique qui effraya tout d'abord. On y voyait que les départements seraient « d'environ trois cents vingt-quatre « lieues carrées, ou de dix-huit lieues sur dix-huit »; les districts, de « trente-six lieues carrées, ou de six

(1) *Moniteur*, I, p. 527.

« lieues sur six »; les cantons, de « quatre lieues « carrées, ou de deux lieues sur deux lieues ».

Le 14 octobre, M. Aubry Dubochet, maire de la Ferté-Milon et député du tiers de Villers-Cotterets, dénonçait à l'Assemblée ce que cette division par carrés égaux et symétriques avait d'impraticable. Il faudrait pour la réaliser, disait Brillat-Savarin, avocat, député du tiers de Belley (1), le 19 octobre, que « la France « fut plane et sa circonférence régulière ». « Votre « Comité, protestait Bengy de Puyvallée, ancien offi- « cier de marine, député de la noblesse de Bourges (2), « a découpé la France comme un morceau de drap, en « quatre-vingt et une pièces, pour en faire quatre- « vingt et un départements. »

A plusieurs reprises, Thouret s'efforça de répondre à ces reproches. Le 3 novembre (3), il déclarait : « Si « quelqu'un a pu croire que la division s'exécuterait « par carrés géométriques parfaits, qui feraient de la « surface du royaume un échiquier, il a dû regarder « que les montagnes, les fleuves, les villes déjà exis-

(1) *Moniteur*, II, p. 70.

(2) Opinion de M. de Bengy de Puyvallée, député du Berry, sur le rapport du Comité de constitution, qui a pour objet l'établissement des bases de la représentation personnelle et l'organisation des assemblées administratives des nouvelles municipalités; lu à la séance du jeudi 5 novembre 1789, et imprimé sur la demande de l'Assemblée nationale, p. 17, A. N., ADxviii° 3.

(3) Discours de M. Thouret, membre du Comité de constitution, fait à l'Assemblée nationale, sur la nouvelle division territoriale du royaume. Séance du mardi 3 novembre, p. 14. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 3.

« tantes ne permettraient pas, en effet, de tirer de « l'est à l'ouest de la France et du nord au midi des « lignes parfaitement droites. « Le rapporteur du Comité de constitution renvoyait ensuite à une brochure attribuée à Sieyès, dans laquelle était exposée la méthode à suivre pour tracer les nouvelles circonscriptions.

« Voici comment je me figure, écrivait un député à « l'Assemblée nationale (1), qu'une nouvelle division « de la superficie du royaume peut être exécutée. Je « commencerais par me procurer la grande carte des « triangles de Cassini.... Je la partagerais d'abord « géométriquement d'après les proportions adoptées « par le Comité de constitution. En prenant Paris pour « centre, je formerais un carré parfait de 9 lieues de « rayon, ou de 18 lieues sur 18, ce qui ferait 324 lieues « de superficie; c'est là un département territorial. « Sur chaque côté de ce premier carré, j'en formerais « un autre de la même étendue, et ainsi de suite, jus- « qu'aux frontières les plus reculées. Il est visible « qu'en approchant des frontières je n'aurais plus mon « carré parfait; mais je marquerais toujours, autant « que possible, des espaces comprenant à peu près « 324 lieues de superficie. La configuration en sera « très irrégulière, mais c'est la nécessité qui le veut

(1) *Observations sur le rapport du Comité de constitution, concernant la nouvelle organisation de la France*, par un député à l'Assemblée nationale, p. 3, 4, 5 et 13, 1789. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 3.

« ainsi. Il est plus vraisemblable qu'il y aura de cette « sorte 80 départements, puisque 80 divisions de « 324 lieues de superficie épuisent à peu près les « 26.000 lieues que l'on suppose à la totalité du terri- « toire français....

« Il est temps de remarquer qu'une division géogra- « phique telle que nous la décrivons est purement « idéale. Aussi, ni le Comité, ni aucun homme raison- « nable n'a pu prétendre la substituer à la réalité. Une « division sur papier par carrés parfaits n'est qu'un « moyen de faciliter l'opération un peu plus pratique « à laquelle je vais me livrer.

« Je prends donc différentes cartes, divisées les unes « par Généralités, les autres par Provinces, les autres « par Bailliages, et je dis : les frontières de ces divi- « sions ne sont point chimériques comme des lignes « géométriques; je n'ai pas peur qu'elles coupent une « maison, un clocher en deux; elles existent déjà, je « puis donc m'en servir. Je m'aide encore des cartes « qu'on appelle de l'*Académie*. On sait que les plus « petites paroisses et les plus petits détails y sont mar- « qués dans un grand degré d'exactitude. Avec ces « divers secours, je trace le plus près possible de mes « divisions géométriques des limites ou des frontières « véritables. Alors, tous mes carrés prenant des formes « irrégulières, ce que l'un perd, l'autre le gagne; mais, « en tout, j'approche toujours, autant que je le puis, « de la quantité de 324 lieues de superficie pour cha-

« cune de mes divisions. Cela fait, j'ai une première « conférence avec quelques membres de toutes les pro- « vinces; je leur montre mon travail et je demande « leur avis, d'après lequel je corrige ce qui est à cor- « riger.

« Rassurez-vous, les lignes idéales que les ingénieurs « traceront dans une province n'abattront aucune mai- « son, ne couperont aucune montagne.... »

« Je sais bien, répondait Mirabeau (1), qu'on ne « couperait ni des maisons ni des clochers; mais on « diviserait ce qui est encore plus inséparable; on « trancherait tous les liens qui resserrent depuis long- « temps les mœurs, les habitudes, les coutumes, les « productions et le langage. »

En réalité, le but poursuivi était la destruction de ces provinces, qui avaient si souvent fait obstacle aux efforts de la monarchie et dont la résistance brisait l'unité du royaume. Leurs droits, leurs franchises, leurs privilèges, leurs constitutions étaient abolis, mais il paraissait dangereux de laisser intact le sol dans lequel ils avaient pris racine. Il semblait nécessaire de le morceler, d'en détruire la cohésion, afin de rompre la force qui pourrait y renaître vigoureuse et tenir en échec l'action uniforme de la volonté générale. Mirabeau proclamait cette dislocation « impérieusement exigée par un nouvel ordre des choses » (2). Ce qu'il

(1) *Moniteur*, II, p. 127.
(2) *Id.*, II, p. 129.

reprochait au plan du Comité, c'était moins ses tendances centralisatrices que sa rigueur mathématique et son exécution impossible. Il le démontrait dans la séance du 9 novembre (1), en disant :

« J'ai pris des cartes géographiques, j'ai tracé des « surfaces égales de 324 lieues carrées, et qu'ai-je « aperçu? Là, une surface entière n'était composée que « de landes, de déserts ou de hameaux; ici, dans la « même surface, plusieurs grandes villes se trouvaient « rapprochées; partout, j'avais le même territoire, « mais je n'avais nulle part ni la même valeur, ni la « même population, ni la même importance, et je me « disais : si on a voulu faire des départements iné- « gaux, il ne valait pas la peine de leur donner la « même surface; si on a voulu les rendre égaux, com- « ment se fait-il qu'on ait choisi précisément la me- « sure la plus inégale?...

« J'ai tenté vainement de refaire les divisions de mille « manières; j'ai mis les mêmes surfaces, tantôt en « triangles, tantôt en carrés, mais c'est en vain que « j'ai épuisé toutes les figures géométriques, la distri- « bution inégale de la population et des richesses se « jouait de mes vains efforts. »

Mirabeau pensait établir des divisions égales par leur population et leur valeur foncière, sans avoir égard à leur surface; pour heurter moins brusquement les

(1) *Moniteur*, II, p. 168.

habitudes et utiliser les « rapports déjà connus », il voulait diviser, non pas le royaume, mais les provinces, dont il respectait les limites naturelles; mais afin de les mieux réduire à l'impuissance, il proposait cent vingt départements au lieu de quatre-vingts. Ce morcellement lui paraissait propre à détruire plus sûrement cet esprit particulier dont Thouret affirmait avec lui qu'il était « un esprit individuel, ennemi du « véritable esprit national » (1).

La majorité des constituants partageait ces idées. Barnave, avocat, député du tiers du Dauphiné, estimait la nouvelle division du royaume déterminée « par « la nécessité de l'unité monarchique » (2); Duquesnoy y voyait le moyen de « fondre l'esprit local et particu- « lier en un esprit national et public ». La réforme ferait « de tous les habitants de cet empire des *Fran-* « *çais*, eux qui, jusqu'aujourd'hui, n'avaient été que « des Provençaux, des Normands, des Parisiens, des « Lorrains » (3). M. d'Eymar saluait dans cette œuvre la réunion « en un seul corps de toutes les parties « jusqu'alors incohérentes de l'empire » (4) et leur subordination « au grand Tout National ». Il louait l'Assemblée d'aplanir un terrain sur lequel, depuis la

(1) *Moniteur*, II, p. 158.
(2) *Id.*, II, p. 133.
(3) Opinion de M. Duquesnoy sur la division du royaume, lue à la séance du 5 octobre 1789. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii^{c} 3.
(4) *Op. cit.*, p. 2.

nuit du 4 août, s'amoncelaient les décombres; il la félicitait d'élever, « sur les bases immuables de la jus-« tice et de la raison, l'imposant et majestueux édifice « de la Constitution ».

*
* *

Cependant, les provinces s'agitaient. Les parlements de Metz et de Rouen s'élevaient contre la nouvelle organisation politique, les états du Béarn s'assemblaient, ceux du Dauphiné étaient convoqués. La noblesse du Languedoc, réunie à Toulouse, déclarait s'opposer à la division géométrique du royaume. La commission municipale de Clermont menaçait de provoquer une protestation collective de toutes les villes d'Auvergne. « Dans ce démembrement universel, di-« sait Mirabeau (1), chacun croirait perdre une partie « de son existence; et, s'il faut en juger par les rap-« ports qui nous viennent des provinces, l'opinion pu-« blique n'a pas encore assez préparé ce grand chan-« gement pour oser le tenter avec succès. »

A l'Assemblée nationale, les provinces avaient leurs défenseurs. « Comment vaincre, s'écriait le baron de « Jessé, capitaine au régiment de Royal-Picardie, dé-« puté de la noblesse de Béziers, le sentiment qui « attache l'habitant des provinces autant au nom de « son sol qu'au sol même? » Comment déraciner des

(1) *Moniteur*, II, p. 127.

habitudes établies par des siècles de vie commune? La nature du sol et du climat, les genres de culture et d'industrie, les coutumes anciennes, les mœurs locales, affirmait Malouet, déterminent cet esprit de province, composé « d'une multitude de combinaisons qui échap-« pent à l'autorité de la législation et qu'elle doit « même respecter » (1). Détruire ces petites patries, véritable « patrimoine politique et commun de chaque « peuple » (2), déchirer les liens qui attachent l'habitant à son pays pour l'isoler dans un district nouveau, c'est une mesure impolitique et dangereuse, car, disaient les provincialistes, « on n'arrive que par degré à « l'amour de la patrie; ce sont les affections de famille, « de voisinage, de canton qui préparent le cœur à ce « sentiment général du patriotisme » (3).

D'autres raisons s'opposaient au morcellement de l'unité provinciale. Les grands travaux entrepris par les états et les assemblées locales, les avantages qui en résultaient pour toute la région, les dettes contractées

---

(1) Opinion de M. Malouet sur la nouvelle division du royaume et sur les municipalités. Collection des opinions de M. Malouet, député à l'Assemblée nationale, t. I, p. 102. Paris, 1791. 3 vol. in-8.

(2) Lettre des officiers municipaux de Clermont à MM. de Biauzat et Huguet, députés. Fr. Mège, *Formation et organisation du département du Puy-de-Dôme*. Mémoires de l'Académie de Clermont-Ferrand. Nouvelle série, t. XV, p. 260. Clermont-Ferrand, 1873.

(3) Opinion de M. Target sur la division du royaume à la séance du 10 novembre 1789, p. 24. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 3.

en commun avaient créé une solidarité d'intérêts immédiats et tangibles, dont la rupture serait néfaste. Il y avait là une association politique, économique et sociale qu'il fallait maintenir sous peine de s'exposer à une liquidation difficile.

La Bretagne avait effectué d'importants ouvrages pour ses quais, ses ports, ses ponts et ses chaussées; elle s'était imposé de grands sacrifices pour sa navigation intérieure et pour le développement de son commerce; son administration générale s'était efforcée de répartir les ressources entre toutes les parties du territoire, de façon que chacune d'elles soit également traitée; les dettes immenses étaient supportées par l'ensemble du pays, sans peser plus lourdement sur les localités misérables. En serait-il de même, demandait M. Pellerin, si la Bretagne est divisée en cinq ou six départements? « Il y en aura plusieurs qui ne pourront « pas acquitter leur contribution sans une gêne effroya- « ble; il faudra donc que l'Etat s'en charge.... Une « partie de la même province sera dans une situation « florissante, pendant qu'une autre sera dans un état « de négligence et d'abandon (1). » Et le député breton affirmait que sa province consentirait difficilement « à perdre ses Etats, plus anciens dans l'Armorique « que l'établissement des Francs dans les Gaules, et à « partager leur administration en cinq, sept ou huit

(1) Opinion de M. Pellerin, *op. cit.*, p. 8-9.

« administrations supérieures également principa-
« les (1). »

La Provence, le Languedoc, la Franche-Comté redoutaient l'effet désastreux que produirait sur les travaux entrepris la rupture de leur unité; elles prévoyaient les complications inextricables qu'entraînerait la liquidation des dettes jusqu'alors supportées par la communauté entière.

Certains députés observaient que la dislocation des provinces et leur anéantissement laisseraient sans contrepoids la toute-puissance de Paris. Formant à lui seul un département peuplé de 6 à 700.000 âmes, il dresserait sa masse imposante en face de petits territoires à peu près également peuplés d'environ 300.000 habitants. L'ancienne harmonie serait détruite au profit de la capitale. Celle-ci ne serait-elle pas tentée d'abuser de sa force pour imposer une autorité despotique au reste du pays? L'esprit particulariste des localités n'est plus à craindre, les privilèges, par lesquels il se manifestait, sont abolis; un droit uniforme et bienfaisant s'étend sur toutes les parties du royaume; aucune d'elles ne réclame un régime à part. Mais l'esprit de la grande cité ne peut-il devenir dangereux? La rupture d'équilibre entre Paris et les provinces n'est-elle pas funeste? « Le morcellement de la France, affirmait Pison du « Galland, avocat, juge épiscopal de la ville de Gre-

(1) *Id.*, p. 7.

« noble, député du tiers du Dauphiné, amènerait tôt « ou tard la direction de tous les pouvoirs à l'Assem- « blée nationale (1), parce que de petites administra- « tions provinciales ne pourront pas embrasser des « objets d'une utilité un peu générale, et nos Assem- « blées provinciales deviendraient illusoires. »

C'était prévoir l'avenir. La centralisation est fondée sur l'impuissance dans laquelle se trouvent les pouvoirs locaux d'assurer la gestion des grands intérêts d'utilité régionale; dans un ressort restreint, dans de petites circonscriptions, les ressources en hommes et en argent sont insuffisantes, le secours et la direction de l'Etat s'imposent; la faiblesse des administrations justifie alors l'intervention de ses agents, et l'autorité centrale absorbe ainsi les initiatives locales.

« Et une assez bonne singularité peut-être, déclarait « M. Martin (2), avocat à Besançon, député de la « Franche-Comté, c'est qu'on n'ait peine à trouver les « provinces assez faibles, assez petites, et jamais Paris « trop gros! »

« Paris a une population plus forte que ma province.

---

(1) Opinion de M. Pison du Galland, membre de l'Assemblée nationale, sur l'organisation politique du royaume. Séance du 10 novembre 1789, p. 22. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 3.

(2) Opinion de M. Martin, député de Franche-Comté, à l'Assemblée nationale, sur la division du royaume en quatre-vingts départements, et sur celle de cette province en particulier, p. 13-14. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale. A. N., ADxviii° 4. Cette opinion n'a pu être prononcée.

« Eh bien! dans le plan du Comité de constitution, « Paris restera Paris, sera à lui seul une province, « n'aura qu'une assemblée administrative..., et ma « province sera coupée, divisée en trois! Suspendons « là nos réflexions. Mais, je vous le demande, Mes- « sieurs, qu'est-ce qui peut être à craindre, de Paris « ou des provinces? La liberté, la domination, dit « M. de Montesquieu, d'après l'histoire, étaient à « Rome et l'esclavage dans les provinces.

« Aussi, rien ne doit plus donner profondément à « penser aux députés des provinces que cette hachure « qu'on en fait, jusqu'à les porter à cent vingt, tandis « que Paris reste dans son intégrité première et sa « colossale énormité. C'est véritablement placer dans « un des bassins de la balance un poids de cent mil- « liers et dans l'autre un poids de quatre onces. »

Pour proportionner l'influence réciproque de chaque circonscription et de la capitale, M. Pison du Galland, député du Dauphiné, proposait de former trente-six départements, en conservant les limites des provinces; Malouet, conseiller du roi en ses conseils, intendant de la marine au département de Toulon, député d'Auvergne, voulait quarante divisions, faites à la mesure de Paris, de telle sorte que cette ville ait « des pairs dans « le royaume » (1). M. Martin (2), député de la Fran-

(1) Opinion de M. Malouet, *op. cit.*, p. 105.

(2) Opinion de M. Martin, *op. cit.*, p. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12.

che-Comté, protestait que « hacher ainsi le territoire « par dix-huit lieues sur dix-huit, pour le gouverner, « était une mesure condamnée par l'histoire et l'expé- « rience des peuples ».

Les Romains, disait-il, ont laissé aux royaumes groupés sous une loi uniforme leur étendue, leurs coutumes et leurs dieux. Les Anglais, les Suisses, les Américains, en arrachant leur patrie au despotisme, n'ont pu se décider à bouleverser son territoire, ni à rompre les habitudes des populations. Le projet du Comité est contraire à la sagesse et à la raison; il offense le sentiment des provinces; un concert entre celles-ci ne peut se supposer que pour résister à l'oppression; il faut leur conserver leur cohésion en face de la toute-puissance de Paris. Les principes d'une juste économie s'opposent aussi à ce morcellement en quatre-vingts ou cent vingt départements. Multiplier les administrations et les tribunaux, c'est multiplier les frais, c'est rendre la correspondance plus lente, plus coûteuse, plus incommode. Pour rapprocher l'administration des administrés, il peut être utile de diviser les grandes provinces qui le demanderont, telles que la Bretagne, la Normandie, le Languedoc, la Guyenne, la Champagne; mais il faut respecter l'intégrité des petites et des moyennes.

M. Verdet, curé de Vintranges, député du bailliage de Sarreguemines, proposait (1) de diviser le royaume

(1) Opinions de M. Verdet, député du bailliage de Sarreguemines,

en sept cent vingt grandes communes et de les grouper en assemblées provinciales dans les limites des anciennes provinces. Il consentait à des échanges de territoires là où l'enchevêtrement des frontières exigerait un nouveau tracé. Et si la surface de certaines provinces paraissait trop considérable pour une administration unique, il acceptait de les « partager en « plusieurs assemblées administratives principales et « indépendantes, qui pourtant pourraient conserver « des liens de confraternité, autant qu'elles le juge- « raient utile à l'intérêt de la province entière ». C'est ainsi que la Lorraine formerait deux assemblées administratives, l'une à Nancy et l'autre à Bar.

Aubry du Bochet (1), sans rien changer aux limites des provinces, divisait chacune d'elles en petits districts. Il obtenait ainsi cent dix départements répartis dans vingt-cinq provinces principales à peu près égales entre elles. Pour obtenir cette égalité, les grandes provinces, comme la Bretagne ou la Normandie, étaient partagées en plusieurs morceaux; les petites, comme le Pays de Labour, les Grandes-Landes, le Béarn et la Navarre, étaient réunies dans un même cadre.

Ramel de Nogaret, député de Carcassonne, estimait nécessaire le maintien des provinces telles qu'elles existaient. Il proposait de les organiser sur le modèle du

---

sur la division du royaume proposée par le Comité de constitution. Paris, in-8, Bibl. nat., Le^{29} 304.

(1) *Moniteur*, II, p. 59, et A. P., IX, p. 698.

Languedoc, qui, en dessous de ses Etats généraux, avait des assemblées de district et des municipalités dans chaque bourg, ville ou village. Il observait très justement que certains grands travaux d'intérêt régional dépassaient la limite des départements proposés; avec ses collègues languedociens, le marquis de Vaudreuil et le capitaine de Jessé, il prévoyait l'impuissance d'administrations locales, trop faibles. Seules, des assemblées assez étendues peuvent entreprendre des améliorations importantes; seules elles peuvent former des hommes capables de gérer les affaires de la nation. Soumises à un régime uniforme et bienfaisant, les provinces resteront unies, elles ne chercheront pas à s'isoler dans leur particularisme; il est même avantageux de leur conserver « leur masse imposante », car elle fera « contrepoids » et ramènera le gouvernement dans les bons principes, s'il était tenté de s'en écarter.

***

Ce que le Comité de constitution voulait écarter, c'était justement « ces contrepoids ». Il s'agissait de reconstruire, de régénérer l'Etat et d'assurer l'empire de cette « Loi suprême qui lie et subordonne les diffé-« rentes parties de l'Etat au Tout (1) », c'est-à-dire à la

(1) Discours de M. Thouret, *op. cit.*, p. 4.

nation. « Pour arriver à ce but, ce n'était pas assez « d'avoir aboli la distinction politique des Ordres, « d'avoir attaqué dans toutes ces branches l'esprit de « corporation particulière, il fallait porter la hache au « tronc même de l'arbre, pour surmonter les difficul- « tés sans nombre qui naissaient du régime et des pri- « vilèges de chaque province. L'Assemblée nationale, « en adoptant la nouvelle division, concluait M. d'Ey- « mar, a achevé d'aplanir le terrain (1) ».

Au nom du Comité de constitution Target et Thouret exposaient les raisons impératives de la réforme. Devant l'importance de cette œuvre, les préjugés, les habitudes, les prétentions locales ne pouvaient entrer dans la balance. Il ne devait exister dans l'Etat aucun corps capable de tenir en échec les décrets du pouvoir central. Sa volonté, qui est celle de la nation, devait s'exercer sans se heurter à des résistances particulières. Ce qu'il fallait craindre, c'était que Paris, « toujours « seul, toujours combattu par tous, n'eût pas la force « de se défendre (2) » dans un choc inégal. Ce qu'il fallait réduire, c'était l'esprit des provinces. La puissance que celles-ci pourraient tirer de leur masse serait d'autant plus redoutable, que leurs représentants seraient élus par le peuple (3). Il était donc nécessaire de contenir leur force.

(1) D'Eymar, *op. cit.*, p. 2.
(2) Opinion de M. Target, *op. cit.*, p. 22.
(3) Thouret, *Moniteur*, II, p. 158.

La division du royaume en quatre-vingts circonscriptions permettait d'atteindre ce but, elle paraissait en outre la plus favorable à la gestion de tous les intérêts généraux. « Tôt ou tard, écrivait Sieyès en octobre « 1789 (1), chaque département se complétera dans « tous les genres de pouvoirs publics; la justice se « rapprochera des justiciables, les administrateurs des « choses administrées, les gouvernants de toute robe « des personnes gouvernées... ». Le tracé de ces arrondissements n'était pas arbitraire; il était calculé de telle sorte qu'il n'excédât pas les forces d'un administrateur et que « de tous les points d'un département, « on puisse arriver au centre de l'administration en « une journée de voyage (2) ». D'ailleurs, observait habilement Thouret, rapporteur du Comité de constitution « la division d'une province en plusieurs districts de représentation et d'administration ne la désunit pas plus que les autres divisions en diocèses, en généralités, en bailliages, en élections, entre lesquelles son territoire est partagé ». Il négligeait d'ajouter que dans les pays d'états, les franchises locales, dans les pays d'élections, les assemblées créées en 1778 et 1787, maintenaient la cohésion politique des provinces, fortifiaient leur individualité et consacraient l'existence officielle de leurs noms.

---

(1) *Observations*, *op. cit.*, p. 10.

(2) Opinion de M. Target, *op. cit.*, p. 4.

Cependant, il fallait calmer l'émotion qu'avait provoquée dans le pays et au sein de l'Assemblée le projet déposé par Thouret le 29 septembre. Le comité de constitution en atténua la rigueur mathématique, et protesta que son intention était de se conformer « aux circonstances et aux localités ». Il consentait, suivant le conseil de Mirabeau, à « composer avec les préjugés « et même avec les erreurs (1) ». Il distinguait entre l'esprit de privilège, l'esprit particulariste, qu'il fallait détruire, et les mœurs, les habitudes, le langage, l'attachement au sol, les rapports économiques et commerciaux qu'il fallait respecter (2). Il renonçait à partager le royaume sans égard pour les circonscriptions traditionnelles, et affichait un grand respect des provinces. Il prétendait en conserver les limites autant qu'il serait possible. Il voulait éviter de réunir dans un même département les débris de plusieurs d'entre elles, et prétendait ne grouper que des hommes rapprochés par le voisinage, associés par les rapports d'affaires, par les mœurs, par le langage. D'ailleurs, la nouvelle division du royaume serait soumise à l'examen des provinces. « ... Ces affections d'unité provinciale qu'on croit si « dangereux de blesser ne sont pas même offensées « par le plan du Comité, déclarait Thouret (3), puisque « aucune province n'est détruite, ni véritablement dé-

(1) *Moniteur*, II, p. 127.
(2) Opinion de M. Target, *op. cit.*, p. 24-25.
(3) *Moniteur*, II, p. 157.

« membrée, et qu'elle ne cesse pas d'être province, et « la province du même nom qu'auparavant, pour « avoir des districts nouveaux de représentation ou « d'administration ».

Le rapporteur du comité avouait cependant qu'il verrait sans regret anéantir les provinces par la confusion de leur territoire. « Quand cela serait, disait-il (1), « quel inconvénient en résulterait-il, que celui qu'un « préjugé fécond en maux politiques suppose et exa- « gère? Puisque le gouvernement est devenu national « et représentatif, puisque tous les citoyens y con- « courent, puisque les lois, les impôts et les règles « d'administration vont être les mêmes dans toutes les « parties du royaume, qu'importe à quelle division de « son territoire on soit attaché, les avantages politi- « ques et civils étant parfaitement égaux dans toutes?

« Il serait bien désirable, sans doute, que l'Assem- « blée pût faire ce mal imaginaire qu'on reproche au « plan du Comité pour acquérir le bien réel et inap- « préciable de détruire l'esprit de province », et Rabaut-de-Saint-Etienne, député du tiers de Nîmes (2), formulait la pensée des membres du Comité de constitution en déclarant solennellement : « De même que « Louis XIV disait un jour d'un simple pacte de famille: « *Il n'y a plus de Pyrénées*, nous pourrons dire du

(1) *Moniteur*, II, p. 158.
(2) Réflexions, *op. cit.*, p. 17-18.

« pacte solennel qu'ont juré douze cents représentants « de la nation : *Il n'y a plus de provinces.* »

Et, pour mieux réaliser son dessein, le Comité effaça les vieux noms, évocateurs et chargés de souvenirs, qui auraient pu servir à désigner les nouvelles circonscriptions. Certains députés avaient souhaité que les anciens vocables fussent conservés. On trouve, en effet, en tête des procès-verbaux (1) de démarcation des départements, les dénominations suivantes, entre lesquelles l'Assemblée eut à choisir :

Ain ou Bresse;
Aisne ou Soissonnais et Vermandois;
Allier ou Bourbonnais;
Hautes-Alpes ou Dauphiné Oriental;
Basses-Alpes ou Haute-Provence;
Ariège ou Foix et Couserans;
Ardennes ou Mézières;
Ardèche ou Vivarais;
Aube ou Troyes;
Aude ou Carcassonne;
Aveyron ou Rouergue;
Bouches-du-Rhône ou Ouest-Provence;
Calvados ou Caen;
Cantal ou Haute-Auvergne;
Charente ou Angoulême;
Charente-Inférieure ou Saintes et Aunis;
Cher ou Haut-Berry;
Corrèze ou Bas-Limousin;
Côte-d'Or ou Dijonnais;
Côtes-du-Nord ou St-Brieuc;
Creuse ou Marche;
Dordogne ou Périgord;
Doubs ou Besançon;
Drôme ou Bas-Dauphiné;
Eure ou Evreux;
Eure-et-Loir ou Chartres;
Finistère ou Quimper;
Gard ou Nîmes;
Haute-Garonne ou Toulouse;
Gers ou Armagnac;
Gironde ou Bordeaux;
Hérault ou Montpellier;
Ille-et-Vilaine ou Rennes;

(1) Procès-verbaux, janvier et février 1790. A. N., série NN^{x}, cartons 9-14.

Indre ou Bas-Berry;
Indre-et-Loire ou Touraine;
Isère ou Nord-Dauphiné;
Jura;
Landes;
Loir-et-Cher ou Blaisois;
Haute-Loire ou Velay;
Loire-Inférieure ou Nantes;
Loiret ou Orléans;
Lot ou Quercy;
Lot-et-Garonne ou Agenois;
Lozère ou Gévaudan;
Mayenne et Loire ou Anjou;
Manche, ou Coutances ou Cotentin;
Marne ou Châlons;
Haute-Marne ou département méridional de Champagne;
Mayenne ou Laval;
Meurthe ou Lorraine;
Meuse ou Barrois;
Morbihan ou Vannes;
Moselle ou Pays Messin;
Nièvre ou Nivernais;
Nord ou Deux-Flandres;
Oise ou Beauvaisis;
Orne ou Alençon;
Paris;
Pas-de-Calais ou Artois;
Puy-de-Dôme ou Basse-Auvergne;
Hautes-Pyrénées ou Bigorre;
Basses-Pyrénées ou Béarn;
Pyrénées-Orientales ou Roussillon;
Bas-Rhin et Haut-Rhin;
Rhône-et-Loire;
Haute-Saône ou département septentrional de la Franche-Comté;
Saône-et-Loire ou département méridional de Bourgogne;
Sarthe ou Haut-Maine;
Seine-et-Oise ou Versailles;
Seine-Inférieure ou Rouen;
Seine-et-Marne ou Brie-et-Gâtinais;
Deux-Sèvres ou Niort;
Somme ou Picardie;
Tarn ou Albigeois;
Var ou Est-Provence;
Vendée ou département occidental du Poitou;
Haute-Vienne ou Haut-Limousin;
Vosges;
Yonne ou Auxerre.

Il eut été possible de conserver quelques-uns de ces vieux noms. Mais l'Assemblée préféra désigner les divisions nouvelles par les particularités géographiques qui les caractérisaient. Le nom d'un fleuve ou d'une

chaîne de montagnes lui parut moins dangereux pour l'unité française que celui des anciennes contrées dont le royaume était formé.

Le décret du 11 novembre 1789 avait décidé que les départements varieraient entre soixante-quinze et quatre-vingt-cinq. Le décret général des 26 février-4 mars 1790 en fixait le nombre à quatre-vingt-trois. Dans la séance du 4 février, Louis XVI approuva la réforme et en marqua les tendances unificatrices. « Cette subdi-« vision égale et sagement motivée, dit-il, en affaiblis-« sant les anciennes séparations de province à pro-« vince et en établissant un système général et complet « d'équilibre, réunit davantage à un même esprit et a « un même intérêt toutes les parties du royaume (1). »

Les départements sont, en effet, les organes les plus efficaces d'un système unitaire. Ne correspondant à aucune réalité historique et sociale, ils effacent les diversités, contiennent les initiatives provinciales, brisent la cohésion des forces régionales et entravent leur essor. Trop petits pour donner naissance à une vie locale, ils demeurent impuissants et stériles, ils restent « des débris de provinces » (2). L'Empire, la Restauration, la Monarchie de Juillet, la République les ont

---

(1) Discours prononcé par le roi, à l'Assemblée nationale, le 4 février 1790, p. 2-3. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, A. N., ADxviii° 6.

(2) P. Foncin, Les pays de France, *La Revue de Paris*, 15 avril 1898, p. 749.

conservés, parce qu'ils facilitent l'exercice d'un pouvoir absolu. Ils sont, en effet, les cadres nécessaires au fonctionnement de la centralisation administrative et politique, les instruments du despotisme de l'Etat.

CHAPITRE IX

La division des provinces en départements

La méthode du Comité de constitution. — La carte annexée au rapport de Thouret. — La méthode de Mirabeau. — Les départements répartis dans le cadre des provinces. — Le travail des députés des provinces, du Comité de constitution et de l'Assemblée.

Le Comité de constitution voulait briser l'unité territoriale des provinces et détruire leurs tendances au particularisme, mais il estimait « essentiel de ne pas rompre trop brusquement les rapports moraux et politiques qui existaient entre les différentes parties de l'empire » (1).

Il poursuivait un double dessein : diviser la France en fractions égales, suivant un plan uniforme, et composer chacune d'elles de territoires déjà groupés dans le cercle des circonscriptions antérieures. Il effaçait les provinces comme dangereuses pour l'unité nationale;

(1) Rapport sommaire de la nouvelle division du royaume, fait à l'Assemblée nationale, au nom du Comité de constitution, par M. Bureaux de Pusy, à la séance du vendredi 8 janvier 1790, imprimé par ordre de l'Assemblée. P. 1. Chez Beaudouin, in-8. Bibl. nat., Le^{29} 416.

il écartait comme inutilisables les bailliages, diocèses, généralités, gouvernements militaires, mais il retenait le dessin de leurs frontières; il prétendait tracer sur ces contours anciens les limites des divisions nouvelles; ces lignes de démarcation lui semblaient inscrites dans le sol et intangibles, quel que fût le groupement dont elles limitaient le cadre. En les respectant, il espérait ne trancher aucun lien d'association, ne contrarier aucune habitude, ne bouleverser aucune relation d'industrie ou de commerce, ne détacher aucun Français des sociétés économiques ou politiques dont il faisait partie.

Sieyès avait exposé ce système dans ses *Observations sur le rapport du Comité*. Il partageait d'abord « géométriquement » la France en quatre-vingts carrés parfaits. C'était le plan qu'il fallait s'efforcer de réaliser, le tracé idéal vers lequel devait tendre la division nouvelle du territoire; mais cette égalité dans la surface, cette régularité dans la forme n'étaient qu'une indication théorique. La rigueur géométrique de ces divisions était corrigée en suivant au plus près, pour le dessin définitif, les contours sinueux des provinces, des généralités, des gouvernements militaires, des bailliages, des diocèses qui longeaient les lignes droites de ces carrés. En observant cette méthode, Sieyès croyait pouvoir adapter ses « carrés parfaits » aux réalités géographiques, économiques et politiques. Fort de cette conviction, il déclarait :

« Ce n'est pas une fable; j'ai vu de fort honnêtes gens s'affliger à l'idée d'une province coupée, morcelée; je ne sais ce qui se passait dans leur cerveau; je serais même tenté de croire que ces mots y produisaient le mouvement que l'on éprouve à la vue d'un corps déchiré, d'un sang ruisselant. Ce n'est qu'après quelques moments qu'on peut leur dire : rassurez-vous, les lignes idéales que les ingénieurs traceront dans une province n'abattront aucune maison, ne couperont aucune montagne; il n'y aura pas un arbre arraché, pas même un brin d'herbe qui en soit plus foulé. Vous alliez au marché deux fois par semaine : eh bien, dût la fatale ligne être tirée entre vous et le marché, vous pourrez continuer vos approvisionnements comme par le passé. Les chemins n'en seront pas plus mauvais, au contraire. Vos relations avec vos amis, vos connaissances resteront les mêmes. Le commerce, dans toutes ses branches, n'en aura pas moins de débouchés; il suivra le cours que lui indiquaient les facilités naturelles, et si on lui en ouvre de nouvelles, comme cela pourrait bien arriver, il saura en profiter. Encore une fois, tranquillisez-vous. — Mais cesserai-je d'être Breton, d'être Provençal? — Non, vous serez toujours Breton, toujours Provençal; mais vous vous féliciterez bientôt avec nous d'acquérir la qualité de citoyen, nous porterons tous un jour le nom de *Français*, et l'on pourra s'en glorifier ailleurs qu'au théâtre, lorsque ce nom désignera un homme libre. »

Et, constatant la répugnance de certains à être séparés de leurs provinces, Sieyès déclarait : « Cependant, le plan du Comité de constitution peut être exécuté, sans choquer même les préjugés les plus puérils de certaines provinces. L'on peut, par exemple, très facilement, si l'Assemblée le juge convenable, respecter les frontières de la Bretagne et se conduire avec elles comme avec celles de la mer. Les provinces adjacentes en auront une configuration un peu plus irrégulière (1). » Mais c'était là « des prétentions routinières »; c'était un « mal tolérable », à condition qu'il fût limité à « deux ou trois provinces ».

Sieyès estimait avoir accompli une œuvre pratique, lorsqu'il avait fait coïncider à peu près les limites des départements avec celles des régions historiques, judiciaires, ecclésiastiques, militaires et administratives, dans le cercle desquelles les populations avaient, depuis des années, l'habitude d'être renfermées.

Target, membre du Comité de constitution, était dans les mêmes idées; il déclarait, en effet : « C'est de proche en proche, c'est entre voisins habitués à se connaître, à se communiquer, à traiter, à vivre ensemble que les nouvelles administrations doivent être établies. MM. les députés sont priés d'avoir égard, dans leurs répartitions, à tous les rapports naturels de proximité, de correspondance et de commerce; on les engage

(1) *Observations*, *op. cit.*, p. 13, 14, 15.

même à ménager, autant qu'il sera possible, les limites des provinces. Prenez garde, d'ailleurs, que si, dans certaines parties, les divisions anticipent d'une province à l'autre, ce sera pour attacher ensemble des hommes rapprochés par le voisinage, unis par les rapports d'affaires, par une conformité du langage et des mœurs; d'ailleurs, parmi cette variété de départements qui divisent actuellement la France, et qui se croisent dans tous les sens, tel qui n'est pas de la même province est du même gouvernement ou de la même généralité, ou du même bailliage, ou du même diocèse La nouvelle association économique s'élèvera donc presque partout sur des unions déjà formées (1). »

Le Comité de constitution prétendait donc ménager les habitudes, les traditions, les « convenances locales ». Pour obtenir ce résultat, il fixait les limites des départements sur des limites anciennes, sans s'inquiéter du groupement que celles-ci encadraient.

Les provinces, issues d'anciens Etats féodaux fortement organisés, avec leurs institutions et leurs lois, les généralités, cadres artificiels tracés pour l'exercice des services administratifs et financiers, les diocèses, ressorts ecclésiastiques calqués sur celui des vieilles cités gallo-romaines, les bailliages ou sénéchaussées, circonscriptions électorales et judiciaires formées d'un

(1) Opinion de M. Target, sur la division du royaume, à la séance du 10 novembre 1789, p. 24, 25, in-8. Bibl. nat., Le^{29} 315.

assemblage d'anciens fiefs, toutes ces divisions du sol français, si différentes par l'origine et la fonction, lui semblaient avoir une égale aptitude à créer une solidarité régionale. Il suffisait, à son avis, d'adapter les limites des départements à celles de ces vieilles circonscriptions pour maintenir les Français dans les unions déjà formées et ne briser aucun lien.

Thouret se flattait, le 29 septembre, d'avoir suivi cette méthode. En présentant à l'examen de l'Assemblée la carte annexée à son rapport, il déclarait : « Le plan de ces nouvelles divisions est projeté figurativement sur une carte du royaume; vous y verrez, Messieurs, qu'on a respecté, autant qu'il a été possible, les anciennes limites et la facilité des communications. »

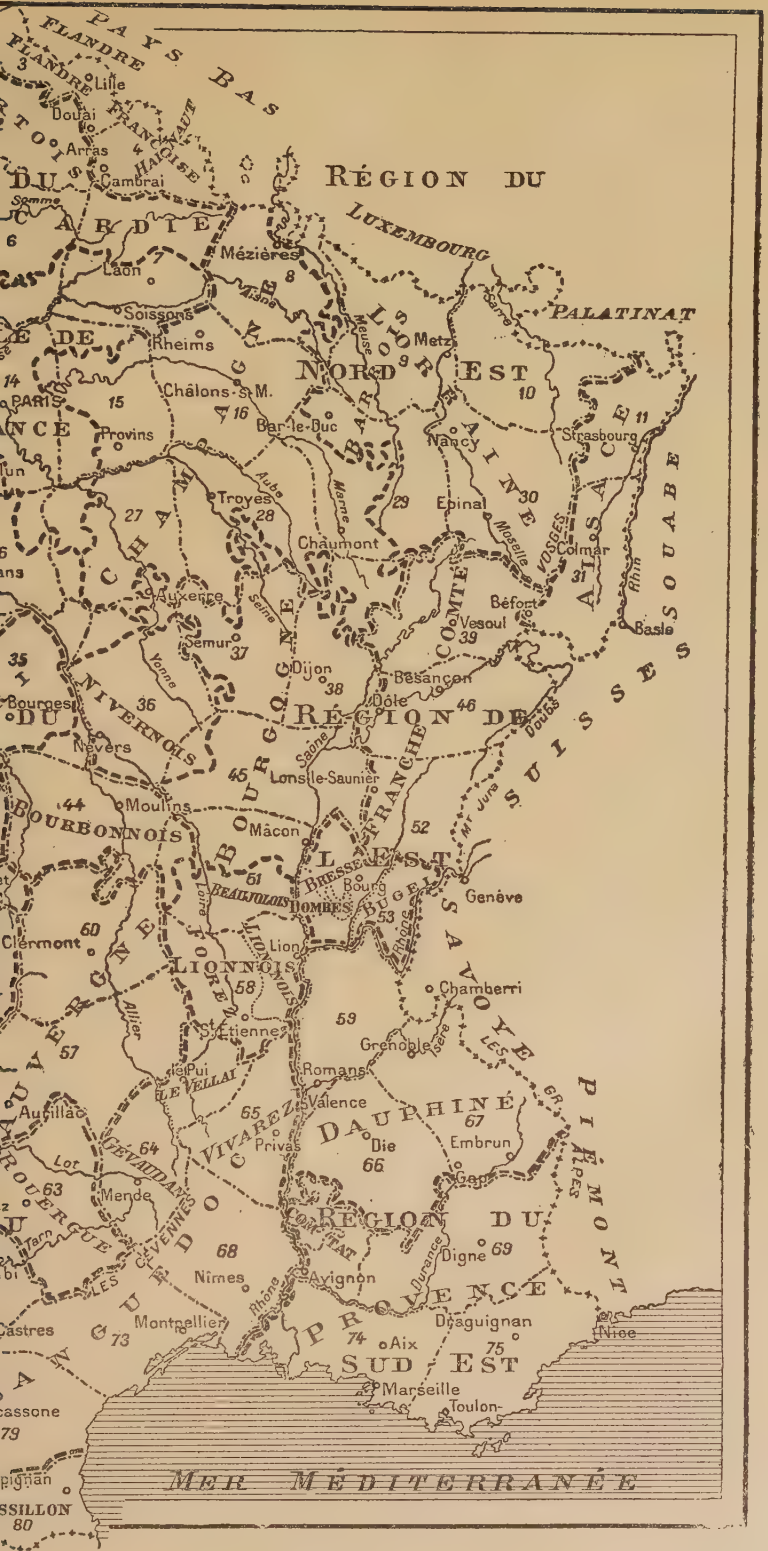
Cette carte (1) indique, en effet, un effort pour faire coïncider les limites des circonscriptions nouvelles avec celles des anciennes. Les quatre-vingts départements tracés ont des contours irréguliers et souvent dessinés

---

(1) Cette carte a été publiée dans le *Correspondant* du 10 août 1912, à la suite d'un article sur la *Survie des Provinces*, par M. le baron Angot des Rotours, à l'obligeance de qui nous devons l'autorisation de la reproduire.

M. L. Hennequin, dans son livre sur *La formation du département de l'Aisne*, Soissons, 1911, in-8, donne une reproduction photographique de l'unique exemplaire possédé par la Bibliothèque nationale. On y voit nettement le tracé des carrés géométriques de Robert de Hesseln. Sur l'origine de cette carte et l'emploi qu'en a fait le Comité de constitution, voir l'étude très intéressante de M. Hennequin, p. 53-61.

LE CORRESPONDANT


PAYS BAS
FLANDRE
FLANDRE FRANÇAISE
HAINAUT
Lille
Douai
Arras
Cambrai
RÉGION DU
LUXEMBOURG
PALATINAT
Mézières
Laon
Soissons
Rheims
Metz
NORD EST
Châlons-s-M.
Bar-le-Duc
Nancy
Strasbourg
Provins
Troyes
Epinal
Chaumont
Colmar
Auxerre
Béfort
Vesoul
Basle
Semur
Dijon
Besançon
Dôle
Bourges
RÉGION DE
Nevers
Lons-le-Saunier
Moulins
Mâcon
BOURBONNOIS
L'EST
Bourg
Genève
Clermont
Lyon
LYONNOIS
Chamberri
St Etienne
Grenoble
Romans
Valence
Aurillac
Privas
Die
Embrun
Mende
RÉGION DU
Digne
Nimes
Avignon
Montpellier
Draguignan
Nice
Aix
SUD EST
Marseille
Toulon
MER MÉDITERRANÉE

en suivant les frontières des généralités, des gouvernements militaires et des provinces. Les Flandres, l'Artois, la Normandie, la Bretagne, l'Angoumois, le Languedoc, le Roussillon, la Provence, le Dauphiné, la Franche-Comté gardent leur configuration topographique; ces provinces tiennent renfermés dans leurs frontières les départements qui morcellent leur territoire.

Les nouvelles divisions administratives avaient été tracées sur une carte de la France divisée en carrés, provenant de la « Nouvelle Topographie de la France, contenant le Royaume divisé en ses neuf régions, par Robert de Hesseln, censeur royal ». Ce géographe (1) avait partagé la France en neuf carrés principaux, appelés *régions;* chacun d'eux en neuf carrés secondaires ou *contrées*, et ces derniers en neuf districts. En découpant le territoire comme un damier, par compartiments égaux, il prétendait faciliter au public, aux propriétaires et à l'administration la connaissance des détails de la superficie du royaume et leur permettre « d'apprécier aisément une distance ou une surface quelconque, sans compas ». Ce n'était pas un projet de divisions administratives, mais un cadastre établi suivant un procédé géométrique.

Cette conception séduisit par sa rigueur logique le théoricien politique qu'était Sieyès. Il s'en inspira pour

---

(1) Cf. plus haut, p. 42, 43.

l'élaboration de la méthode qu'il exposait dans ses *Observations sur le rapport du Comité.*

Il déclarait, en effet, que l'opération préliminaire à ce grand travail devait être la division du territoire en quatre-vingts carrés parfaits. Ceux-ci serviraient de base à la formation des circonscriptions nouvelles. Sous son influence, le système géométrique de Hesseln passa dans le plan proposé à l'Assemblée par le Comité de constitution. La France, disait en effet Thouret, sera partagée en quatre-vingts départements, — Paris étant le quatre-vingt-unième, — chaque département en neuf districts ou communes, chaque commune en « neuf fractions invariables » ou cantons.

L'intervention de Sieyès apparaît encore dans l'exécution matérielle du projet. Les départements ayant été dessinés pour la première fois sur la carte de Hesseln, découpant la France en quatre-vingts carrés parfaits, comme le préconisait l'auteur des *Observations sur le rapport du Comité*, il semble probable que cette carte fut choisie comme base du travail sur son invitation.

Mais si l'on peut dire de Sieyès qu'il fut l'inspirateur de Comité de constitution, il faut reconnaître que ses collègues s'efforcèrent toujours d'écarter ce que ses conceptions avaient de chimérique, de corriger ce qu'elles avaient d'abstrait. Le plan annexé au rapport de Thouret était, en effet, dit M. Aulard (1), « un ingé-

(1) Départements et régionalisme, *La Grande Revue*, 75e volume, p. 14.

nieux travail d'adaptation de l'idée géométrique à la réalité territoriale, économique, historique, ou, plutôt, c'était comme sa réfutation même ou la contradiction de cette idée géométrique. Déjà la méthode expérimentale se substituait à la méthode logique, à la méthode de Sieyès. »

*
* *

Cette carte avait été affichée dans les bureaux du Comité de constitution, place Vendôme, dès le 3 octobre. Chacun pouvait venir l'examiner et constater que les anciennes limites avaient été respectées dans une certaine mesure. Mais le souvenir du plan présenté avec une rigueur mathématique par Thouret persistait dans les esprits. Il semblait que la France devait être découpée comme « un échiquier », en fractions égales. Les atténuations qu'apportaient les mots *environ* et *autant que possible* s'effaçaient devant la netteté tranchante de l'exposé et la logique des raisonnements du rapporteur. Il disait en effet :

« La France contient environ vingt-six mille lieues carrées.

« Or, quatre-vingt *départements* de trois cent vingt-quatre lieues carrées;

« Sept cent vingt *communes* de trente-six lieues carrées;

« Six mille quatre cent quatre-vingt *cantons* de

quatre lieues carrées; chacune de ces divisions remplit les vingt-six mille lieues du royaume (1). »

En outre, Thouret avait déclaré que cette division se ferait « en partant de Paris comme du centre et en s'éloignant de suite et de toutes parts jusqu'aux frontières » (2). Or, procéder ainsi, c'était rompre à coup sûr ces associations anciennes, pour lesquelles le Comité affichait cependant un profond respect, c'était jeter sur la France un réseau uniforme de divisions, à l'intérieur desquelles seraient confondus les intérêts les plus divers, c'était s'interdire toute adaptation aux particularités du sol, aux variétés des groupements humains, aux diversités économiques et sociales qu'avaient déterminés l'histoire, les coutumes, les conditions différentes de l'existence.

Et Sieyès, bien loin d'atténuer ce qu'avait de géométrique l'exposé de Thouret, l'avait plus fortement marqué. Dans ses *Observations*, publiées pour défendre le projet du Comité (3), il précisait en ces termes la mé-

---

(1) *Moniteur*, I, p. 527.

(2) *Ibid.*

(3) Il ne paraît pas douteux que cette brochure ait été composée pour répondre aux objections portées contre le caractère géométrique du plan proposé, car Thouret disait, le 3 novembre : « Il me semble qu'on ne peut pas résister à l'évidence répandue sur ce point par l'ouvrage intitulé : *Observations sur le plan du Comité*, ouvrage essentiel à méditer sur la matière ». Discours de Thouret, membre du Comité de constitution, fait à l'Assemblée nationale, sur la nouvelle division territoriale du Royaume. Séance du mardi 3 novembre, p. 15, *op. cit.*

thode à suivre : « En prenant Paris pour centre, je formerais un carré parfait de neuf lieues de rayon ou de dix-huit lieues sur dix-huit, ce qui ferait trois cent vingt-quatre lieues de superficie; c'est là un département territorial. Sur chaque côté de ce premier carré, j'en formerais un autre de la même étendue, et ainsi de suite jusqu'aux frontières les plus reculées (1). » Il prétendait bien adapter ces lignes droites aux contours des circonscriptions existantes, mais l'impression subsistait que les départements dessinés ne seraient que la déformation « des carrés parfaits » primitivement tracés.

Les provincialistes protestèrent violemment contre le projet du Comité. Bouche, député de Provence; Malouet, député d'Auvergne; Martin, député de Franche-Comté; Pellerin, député de Bretagne; Pison du Galland, député de Dauphiné; Ramel de Nogaret, député de Languedoc; le comte de Sinéty, député de Marseille; Verdet, député de Lorraine, etc., défendirent l'unité territoriale des provinces; s'ils consentaient à la création de nouveaux districts d'administration, ils prétendaient les tenir rassemblés dans le cadre de ces anciennes provinces, sous une même assemblée supérieure. Ils ne voulaient pas que la solidarité d'intérêts créée par des habitudes séculaires fut rompue.

---

(1) Observations, *op. cit.*, p. 3.

*
* *

Deux thèses opposées se heurtaient, entre lesquelles l'Assemblée nationale demeurait indécise. Le Comité voulait détruire « l'esprit de localité » et tracer les départements sur le sol français, en n'utilisant des circonscriptions anciennes que les limites accidentellement rencontrées. Les provincialistes, au contraire, prétendaient maintenir intacte l'unité de leurs provinces. C'est alors que Mirabeau intervint. Il apportait une méthode qui conciliait les deux tendances.

Dans la séance du 3 novembre, il attaqua vivement le plan du Comité. Il montra ce qu'il contenait d'irréalisable et comment il tranchait tous les liens d'association noués entre les Français depuis des siècles. Après avoir critiqué le nombre fixé pour les départements, il ajoutait : « La forme de division que l'on voudrait « suivre n'est pas moins vicieuse. En l'étendant de « Paris jusqu'aux frontières et en formant des divi- « sions à peu près égales en étendue, il arriverait sou- « vent qu'un département serait formé des démembre- « ments de plusieurs provinces, et je pense que cet « inconvénient est des plus graves. Je sais bien qu'on « ne couperait ni des maisons, ni des clochers, mais « on diviserait ce qui est encore plus inséparable, on « trancherait tous les liens qui resserrent, depuis si « longtemps, les mœurs, les habitudes, les coutumes, « les productions et le langage.

« Dans ce démembrement universel, chacun croirait « perdre une partie de son existence (1).... »

Puisque tous s'accordaient pour maintenir unis, dans les départements à créer, les hommes déjà groupés dans les anciennes circonscriptions; puisque le Comité de constitution ne voulait pas mêler dans les nouveaux cadres administratifs des hommes séparés par les mœurs, les traditions, les coutumes, il fallait respecter les associations provinciales. Une seule méthode conciliait le respect de ces associations avec la rupture de leurs tendances au particularisme : c'était celle qui ferait inscrire les départements dans les limites des provinces. Et Mirabeau exprimait sa pensée dans une formule claire et précise : « Ce n'est pas le royaume que je veux faire diviser, ce sont les provinces. »

Au milieu des circonscriptions enchevêtrées qui couvraient le sol français, il découvrait celles où se trouvait groupé le plus d'intérêts matériels et moraux. Avec un sens profond des réalités, il négligeait comme artificielles ou impuissantes à former des liens solides, les généralités, les gouvernements militaires, les diocèses et les bailliages. Il allait droit à ces vieilles contrées qui avaient produit une dynastie de souverains, des lois, des coutumes, des institutions, une race, une nationalité particulière. Elles étaient nées d'un ancien Etat féodal, parfois d'une circonscription administra-

(1) *Moniteur*, I, 127.

tive adaptée aux conditions de la vie régionale; elles avaient subi l'épreuve du temps; elles avaient duré à travers les siècles et s'étaient fortement constituées. A la fin du XVIII[e] siècle, elles gardaient encore l'orgueil de leur nom, le souvenir de leur histoire, elles aspiraient à l'autonomie.

C'étaient les divisions essentielles de la France, les contrées nettement caractérisées et diverses par les tendances, dont la réunion formait le royaume. Il était nécessaire d'en briser le particularisme, mais il fallait éviter d'en réunir des morceaux différents dans un même cadre administratif, et Mirabeau proposait au vote de l'Assemblée le décret suivant :

« Quoique l'ancienne division par provinces ne doive plus subsister à l'avenir, l'arrondissement de chaque département sera déterminé de manière qu'il ne comprenne pas des habitants de différentes provinces, à moins qu'il ne s'agisse de quelque fraction peu considérable (1). »

***

Ce projet était une transaction entre celui du Comité, effaçant les provinces du sol français, et ceux des provincialistes, voulant les maintenir. Pour mieux affaiblir l'esprit particulariste, Mirabeau multipliait jusqu'à cent-ving le nombre des départements, mais en les

(1) *Moniteur*, II, 130.

distribuant dans le cadre des provinces; il laissait à celles-ci une certaine cohésion matérielle et la possibilité de refaire leur unité.

L'intervention de Mirabeau fut, pour les provincialistes, d'un puissant secours; elle légitimait, en effet, leurs efforts pour conserver intactes ces « petites patries », vers lesquelles, dans ce « démembrement universel » chacun se tournait comme vers l'unique refuge. « Dans ce moment du passage à la liberté et du relâchement des anciens pouvoirs, disait Thouret (1), les citoyens » se laissaient entraîner « vers leurs anciennes liaisons », et il reprochait à Mirabeau d'avoir, dans son projet, « presque religieusement » conservé les frontières des provinces « pour flatter davantage l'opinion » (2).

Le Comité de constitution comprit la nécessité de composer avec ce qu'il appelait « les préjugés »; il résolut d'écarter toute idée de déchirement ou de dislocation. Son rapporteur accentua le sens provincialiste de ses déclarations. Le 29 septembre, il s'était contenté d'indiquer sommairement son dessein de respecter, autant que possible, les anciennes limites. Il précisa désormais sa pensée. Il exprima nettement sa volonté

---

(1) Discours, *op. cit.*, p. 8.

(2) Troisième discours de M. Thouret, fait à l'Assemblée nationale sur la nouvelle division territoriale du royaume. Séance du mercredi 11 novembre, p. 11, 12. Paris, Beaudoin, in-8. Bibl. nat., Le^{29} 316.

d'observer « les convenances locales », et « surtout les limites des provinces ». Il affirma qu'aucune d'elles ne serait « détruite, ni véritablement démembrée », et qu'elle ne cesserait pas « d'être province et la province du même nom, pour avoir des districts nouveaux de représentation ou d'administration » (1). Le 9 novembre, il déclarait que le comité professait comme Mirabeau « la convenance de respecter, autant qu'il est possible, les anciennes limites des provinces » (2).

Sous la poussée des forces provincialistes, dont Mirabeau avait pris la direction, le Comité de constitution donne en quelque sorte une consécration officielle aux anciennes provinces dans le moment même où elles allaient disparaître. Les généralités, gouvernements militaires, diocèses, bailliages s'effacent avec le gouvernement dont elles étaient les cadres administratifs; résistent seules au bouleversement ces divisions séculaires que Thouret avait paru ignorer dans son rapport du 29 septembre.

Ces vieux noms chargés d'histoire : Dauphiné, Armagnac, Bretagne, Comminges, Blaisois, Bourbonnais, Poitou, paraissent, inscrits dans les actes du Comité de constitution et dans les décrets de l'Assemblée nationale. Ils semblent renfermer les seules réalités

---

(1) Discours de M. Thouret, *op. cit.*, p. 8.

(2) Second discours de M. Thouret fait à l'Assemblée nationale, sur la nouvelle division territoriale du royaume. Séance du lundi 9 novembre, p. 24. Paris, Bibl. nat., Le^{29} 312.

territoriales, économiques et sociales que le législateur révolutionnaire doive respecter. Dans le décret qui divise la France en départements, chacun de ceux-ci est rattaché à la province dont il n'est que le débris.

*
* *

Si, dans cette œuvre du remaniement territorial de la France, l'abbé Sieyès fut l'inspirateur du Comité de constitution, Mirabeau en fut le guide. Il le dirigea au milieu des réalités, qu'il semblait parfois méconnaître. Le Comité voulait fonder la réforme territoriale sur des rapports connus, mais il distinguait mal lesquels étaient durables et solides. En faisant diviser les provinces et non le royaume, Mirabeau avait trouvé la méthode que Thouret et ses collègues cherchaient en vain. Ce fut lui aussi qui indiqua le plan de travail à suivre pour exécuter la division.

Le Comité de constitution prétendait tracer lui-même les limites des départements. Ayant à sa disposition les cartes du ministère de la Guerre, aidé du géographe Hennequin et de deux ingénieurs, réunissant tous les renseignements fournis par les députés et les villes, il espérait accomplir cet énorme travail.

Il sollicitait d'ailleurs la collaboration de tous les intéressés et voulait provoquer une vaste enquête dans le pays. Target annonçait, en effet, dès le 29 septembre, que la carte annexée au rapport de Thouret serait distribuée aux membres de l'Assemblée, envoyée aux pro-

vinces et corrigée d'après leurs vœux. Et, le 2 octobre, dans ses *Observations*, Sieyès disait que cette carte n'était qu'une simple esquisse provisoire. Elle serait soumise aux députés et ne deviendrait définitive qu'après que « les assemblées communales et celles de départements se seraient expliquées sur les changements qu'il y aurait à y faire (1) ». Pour mieux marquer son intention de respecter « les convenances locales », il déclarait avoir songé un instant à limiter le travail de l'Assemblée au choix des chefs-lieux de départements. Le Comité de constitution aurait désigné sur la carte de la France quatre-vingt-une villes situées à égale distance l'une de l'autre, et les municipalités auraient indiqué elles-mêmes le centre administratif auquel elles souhaitaient d'être rattachées. L'étendue des départements se fut ainsi mesurée au rayon d'influence des grandes villes du royaume. Mais ce projet avait été abandonné, en raison des inconvénients qu'il entraînait.

Dans ses *Réflexions sur la nouvelle division du royaume*, Rabaut de Saint-Etienne, disait encore que la carte des département serait modifiée suivant les observations de tous; mais il maintenait au Comité le soin de la tracer et ne confiait aux députés des provinces que la subdivision de leurs départements en districts.

C'était là un ouvrage immense. Le Comité n'en aper-

(1) Observations, *op. cit.*, p. 6.

cevait pas toutes les difficultés. Il s'engageait dans cette œuvre de la réorganisation administrative du royaume sans avoir élaboré un plan de travail méthodique. Avec son clair bon sens, Mirabeau analysa la réforme dans tous ses détails, il en discerna les moyens d'exécution pratiques et les fit adopter par l'Assemblée.

Le 3 novembre, après avoir établi qu'il fallait diviser les provinces et non le royaume, il partageait le travail en deux opérations distinctes : déterminer d'abord en combien de sections telle ou telle province devait être fractionnée; puis fixer l'étendue et les limites de chacune de ses sections (1).

La première opération était confiée à un comité central, composé d'un député par province. Ayant déterminé « l'étendue géographique, la quantité de population, la quotité d'imposition, la fertilité du sol, la qualité des productions, les ressources de l'industrie (2) » de chaque province, ce comité déciderait en combien de départements elle serait partagée; quant à l'opération concernant le tracé des limites, elle serait exécutée par les députés de la province eux-mêmes. A cet effet, l'Assemblée nationale devait se diviser en autant de comités qu'il y avait de provinces et ne placer « dans chaque comité que les députés de la même province »; chacun d'eux connaissant parfaitement son bailliage,

(1) *Moniteur*, II, p. 129.
(2) *Ibid.*

sa sénéchaussée, fournirait toutes les indications nécessaires pour fixer exactement les contours des circonscriptions nouvelles. Les chances d'erreur seraient ainsi écartées, la délimitation des départements étant exécutée par les hommes du pays.

Cette méthode était la plus simple et la plus pratique. Ce comité central, à qui Mirabeau confiait le soin de dresser le plan général de division, existait. C'était le Comité de constitution. Son rapport avait été adopté par l'Assemblée, le 19 octobre, comme « base du travail relatif à l'organisation des assemblées provinciales et municipales ». La carte annexée avait été reconnue susceptible d'être améliorée; elle traçait, dans ses grandes lignes, la nouvelle division du royaume; elle offrait une base sérieuse aux discussions.

Le Comité de constitution fut maintenu. Ses membres (1), depuis deux mois, étudiaient le remaniement des divisions territoriales; ils avaient accompli un énorme labeur, écouté les observations de tous, recueilli les pétitions des députés, des villes et des provinces, acquis

---

(1) Le 15 septembre, l'Assemblée nationale avait procédé au renouvellement du Comité de constitution, qui était ainsi composé : L'évêque d'Autun, de Talleyrand-Périgord, député du clergé du bailliage d'Autun; l'abbé Sieyès, député du tiers état de Paris-Ville; le comte de Lally-Tollendal, député de la noblesse de Paris-Ville; Démeunier, député du tiers état de Paris-Ville; Le Chapelier, député du tiers état du bailliage de Rennes; Rabaut de Saint-Etienne, député du tiers état du bailliage de Saint-Etienne; Target, député du tiers état de Paris hors les murs; Thouret, député du tiers état du bailliage de Rouen.

cette expérience qui naît du contact avec les faits. Mieux que d'autres, ils pouvaient faire aboutir la réforme, juger les contestations, centraliser les rapports, assurer la direction du travail. Il était donc sage de les conserver en fonctions.

Pour le tracé des limites départementales, la méthode proposée par Mirabeau, le 3 novembre, fut adoptée. Déjà, dans certaines provinces, en Champagne et en Languedoc, notamment, les députés s'étaient réunis d'eux-mêmes. Le 11 novembre, l'Assemblée ayant décrété que le nombre des départements serait de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq, le Comité de constitution fit aussitôt publier deux avis (1) indiquant comment le travail s'exécuterait.

Les provinces étaient réparties en deux groupes. Un tableau contenait la liste de celles qui pouvaient se diviser en départements à l'intérieur de leurs frontières sans empiéter sur les territoires voisins. Le nombre approximatif de départements à former était indiqué pour chacune d'elles. C'étaient : la Normandie et le Perche (6 départements), la Bretagne (5), la Lorraine (4), l'Alsace (2), la Franche-Comté (3), la Bourgogne et la Bresse (4), la Haute-Guyenne (sans indication de départements), le Languedoc (6 ou 7), le Dauphiné (3), la Provence (3), l'Auvergne (2).

L'autre tableau indiquait les provinces, qui, soit en

(1) Cf. Appendice, p. 269.

raison de leur faible étendue, soit à cause de l'imprécision de leurs limites, soit à cause de l'enchevêtrement de leurs territoires, avaient paru ne pouvoir se partager exactement; elles devaient se résigner à des échanges. Le Comité les avait réparties en neuf groupes :

1° Ile-de-France, Cambrésis, généralité de Paris, et les frontières d'Orléanais, Champagne et Soissonnais;

2° Picardie, Artois, Boulonnais, Flandres, Hainaut, Cambrésis et Valenciennes;

3° Anjou, Maine et Touraine;

4° Nivernais, Berry, Bourbonnais;

5° Poitou, Aunis, Saintonge, Angoumois et Limousin;

6° Marche et frontières du Poitou;

7° Forez, Vivarais, Lyonnais et Beaujolais;

8° Basse-Guyenne, Bigorre, Comminges, Foix, Couserans et Carcassonne;

9° Roussillon, sénéchaussée de Carcassonne et pays de Foix.

La Champagne devait s'entendre avec les provinces voisines qu'elle jugerait nécessaires à son arrondissement.

Les députés des provinces, généralités, bailliages et villes indiqués dans ces tableaux, étaient invités à s'assembler entre eux « par provinces ou par députations », pour tracer les limites de leurs départements. Ils étaient priés de s'entendre avec les députés voisins, au sujet des frontières communes à deux provinces. Ils

devaient rédiger un rapport contenant le résultat de leurs opérations et nommer des commissaires chargés de conférer avec le Comité de constitution. Lorsque leur travail serait terminé, les membres du Comité de constitution se réuniraient à eux, pour tracer « les divisions convenues sur une carte nouvelle ».

*
* *

Les députés se mirent à l'œuvre immédiatement. Le procès-verbal de l'Assemblée nationale, à la date du 16 novembre, indique, en effet, « plusieurs rassemblements de généralités relatifs à la division du royaume (1) ». Mais bientôt les difficultés surgirent.

Le 19 novembre (2), l'Assemblée était saisie du conflit qui s'était élevé entre les députés des Marches-Communes de Bretagne et de Poitou, et les représentants de ces deux contrées. Sur leur demande, la question avait été renvoyée au Comité de constitution, pour y être jugée. Quatre commissaires, pris dans celles des provinces qui n'avaient aucun intérêt dans la contestation, lui furent adjoints. Il fut décidé que cette méthode s'appliquerait à tous les cas semblables.

De nombreux conflits vinrent retarder la marche des travaux. Le décret du 11 novembre avait provoqué une vive agitation dans tout le pays. Ce n'était plus la

(1) Procès-verbal de l'Assemblée nationale, imprimé par son ordre. Séance du 16 novembre. 2e livraison, t. IV, à Paris, in-8.
(2) Procès-verbal, etc., *op. cit.*, séance du 19 novembre.

crainte d'un démembrement qui l'inspirait, mais l'espérance d'en profiter. Les provinces frappées par les décrets de l'Assemblée, étaient maintenant incapables de s'opposer à leur morcellement. Leurs privilèges avaient été abolis le 11 août; leurs assemblées avaient reçu interdiction de se réunir le 26 octobre; leurs commissions intermédiaires demeuraient sans autorité ; leurs parlements, mis en vacances, avaient été maintenus dans cette position par un décret du 3 novembre: leurs députés cédaient au mouvement qui entraînait l'Assemblée vers la constitution d'un Etat unitaire; la révolution municipale parisienne de juillet s'était étendue à la France entière. Les villes, les bourgs, les paroïsses rurales s'étaient organisées en communes révolutionnaires, et par dessus les frontières des anciennes provinces, elles se groupaient en fédérations.

« Le centre vers lequel elles se tournaient, dit M. Aulard (1), ce n'était pas une ancienne capitale de province, ce n'était pas Besançon, Strasbourg ou Toulouse, c'était la capitale de la France. » Ce mouvement vers l'unité, qui s'épanouira le 14 juillet 1790, dans la fête de la Fédération, prenait son élan dans les villes du royaume; l'esprit municipal des anciennes communes ressuscitait. Privées de leurs organes, les provinces avaient perdu leur vigueur; leurs tendances particularistes étaient brisées; de tous côtés surgissaient des cen-

(1) Départements et régionalisme, *Grande Revue*, *op. cit.*, p. 11.

taines de villes ambitieuses, fières de leurs droits, animées d'un sentiment très vif de l'unité nationale. Elles accueillaient avec enthousiasme la nouvelle division territoriale du royaume, car dans la distribution des centres administratifs et judiciaires, chacune d'elles espérait recueillir un siège d'administration ou de justice. Elles se disputaient avec âpreté les tribunaux et les chefs-lieux de départements ou de districts. Elles combinaient l'arrondissement territorial de leurs circonscriptions, de façon à en occuper le centre et à fixer ainsi le choix de l'Assemblée. Elles rédigeaient des mémoires pour exposer leurs prétentions et envoyaient des députés extraordinaires à Paris pour les soutenir.

Au milieu de ces conflits d'intérêts particuliers, le Comité de constitution s'efforçait de demeurer un médiateur impartial. Mais il succombait sous la tâche et, le 30 novembre, l'Assemblée dut nommer quatre commissaires adjoints pour s'occuper spécialement de la divison du royaume. C'étaient : Aubry Dubochet, député du tiers état pour le bailliage de Villers-Cotterets, Bureaux de Pusy, député de la noblesse pour le bailliage de Vesoul, Dupont de Nemours, député du tiers état pour le bailliage de Nemours, et Gossin, député du tiers état pour le bailliage de Bar-le-Duc.

Le 9 décembre, Rabaut de Saint-Etienne annonçait que les rivalités des villes retardaient le travail du Comité et, pour concilier tous les intérêts, il demandait que les établissements administratifs, judiciaires

ou ecclésiastiques ne fussent pas réunis obligatoirement dans un même centre et que l'alternat fut établi entre certaines villes. L'Assemblée adopta ces conclusions.

Le 21 décembre, Bureaux de Pusy déclarait que de nombreuses contestations soulevées entre plusieurs provinces empêchaient le dépôt de son rapport. L'Assemblée décrétait aussitôt que dans la semaine, les députés des différentes parties du royaume devraient remettre au Comité le résultat de leurs travaux ou les mémoires exposant les réclamations sur lesquelles il n'avait pas été statué.

Le 8 janvier 1790, Bureaux de Pusy donnait lecture à l'Assemblée de son *Rapport sommaire sur la nouvelle division du royaume* et, le 9 janvier, il faisait adopter les dispositions suivantes pour hâter le travail des députés :

« 1° Au mercredi 13 janvier, les députés des divers départements seront tenus de produire à l'Assemblée le tableau énonciatif de leurs limites respectives; faute de quoi, le Comité sera autorisé à les fixer lui-même;

« 2° Il sera accordé au Comité de constitution une heure fixe à chaque séance, pour faire à l'Assemblée le rapport des divisions qui seront arrêtées, ainsi que pour lui présenter le tableau des départements terminés dans leurs subdivisions, afin qu'elle puisse les décider successivement, à mesure qu'elles lui seront offertes;

« 3° Les députés de chaque département seront tenus de se procurer deux exemplaires de la topographie de leur département, composé sur la carte de l'Académie, afin que de ces deux exemplaires, l'un soit déposé aux archives de l'Assemblée nationale, et l'autre dans celles du département auquel il appartiendra (1). »

Le 15 janvier, l'Assemblée votait un projet de décret fixant le nombre de départements à former dans chaque province et, le 25, elle décidait que le Comité de constitution serait entendu dans toutes les séances du soir et du matin, jusqu'à ce que les résolutions relatives à la division du royaume soient toutes rendues.

Chaque jour, sur le rapport du Comité, l'Assemblée statuait sur la formation d'un ou plusieurs départements. Cependant, le grand nombre de conflits à trancher entravait la marche des travaux. Dix-huit cent vingt-quatre députés extraordinaires, déclarait Dupont de Nemours (2), environnaient le Comité de constitution et les commissions formées par les représentants des provinces; les mémoires, les adresses, les pétitions ne cessaient d'affluer dans les bureaux. Les grandes villes invoquaient leur importance, leur richesse et leur ancienneté pour obtenir un chef-lieu de département ou de district; les petites villes, sans industrie ni commerce, déclaraient que de tels établissements étaient le seul moyen de les sauver de la décadence qui les mena-

(1) *Moniteur*, III, p. 90.
(2) A. P., XI, p. 606.

çait. Elles exposaient leur plan de division territoriale et prétendaient l'imposer au choix des comités. Il fallait en finir.

Le 15 février, Dupont de Nemours lisait son rapport sur le décret général relatif aux départements du royaume (1). Il déclarait urgent « d'organiser les départements et les districts, et de monter l'administration générale ». Les erreurs locales seront réparées plus tard; l'intérêt public exige que les réclamations actuelles ne soient pas jugées immédiatement d'autant plus qu'elles paraissent déterminées par l'idée inexacte que certaines villes se font « de l'institution des cantons, des districts et des départements. Il faut donc laisser au temps et à l'expérience à démêler, à constater les véritables intérêts, à fixer les véritables vœux. Ainsi, messieurs, sans fermer la porte aux réclamations fondées, il paraît à votre Comité que c'est devant la prochaine législature que vous devez ordonner de porter ces réclamations, et que, quant à présent, vous ne pouvez en admettre aucune contre vos décrets relatifs aux limites, qui doivent avoir provisoirement leur exécution, jusqu'à ce que la prochaine législature les ait ou

---

(1) Rapport sur le Décret général relatif aux départements du royaume fait au nom du Comité de constitution par M. Dupont, député du bailliage de Nemours, le 15 février 1790, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, p. 10, à Paris, 1790, in-8. Bibl. nat., Le^{29} 469.

confirmés ou réformés d'après les demandes qui pourront lui être faites (1) ».

Le 26 février fut voté le décret général relatif à la division du royaume en 83 départements. Il réunissait en un seul texte les différents décrets rendus par l'Assemblée.

*
* *

La division de la France en départements ne fut pas exécutée au hasard, suivant un plan arbitraire. Ce fut une œuvre préparée avec soin par les députés des provinces, étudiée par le Comité de constitution et discutée par l'Assemblée constituante.

« Toutes les localités furent scrupuleusement étudiées, toutes les convenances consultées, tous les droits soigneusement pesés; et l'on peut dire, avec assurance, déclarait Rabaut de Saint-Etienne, qu'il n'est pas une petite ville, pas un village, dont on n'ait tâché d'établir les rapports avec ses voisins, avec autant d'exactitude que s'il eût été le seul dont on eût dû s'occuper (2). »

---

(1) L'Assemblée nationale continua jusqu'à l'expiration de ses pouvoirs à s'occuper des contestations relatives à la division du territoire et le 27 octobre 1791, l'Assemblée législative nomma un comité « des divisions du royaume et de circonscription » pour terminer le travail.

(2) Suite des Réflexions sur la nouvelle division du royaume, par M. Rabaut de Saint-Etienne, membre du Comité de constitution,

Les députés avaient eux-mêmes arrêté la division de leurs provinces en départements et fixé leurs limites. Le Comité de constitution avait presque toujours respecté ces décisions. Il s'était borné à trancher les conflits qui n'avaient pu être résolus par un commun accord. L'Assemblée nationale avait adopté tous les décrets proposés par son Comité de constitution et n'était intervenu que pour juger les contestations que celui-ci n'avait pu terminer.

La méthode adoptée pour former les départements aboutit, presque partout, au maintien de la configuration générale de ces provinces qu'il s'agissait de détruire. Les députés s'efforcèrent toujours, en effet, autant que possible, de ne pas mêler entre elles les différentes fractions de leurs petites patries. L'Artois, le Roussillon, le Quercy, le Rouergue, le Vivarais sont à peu près exactement renfermés dans les limites des circonscriptions administratives nouvelles. La Lorraine, la Champagne, le Dauphiné, le Berry, le Limousin, la Normandie se reconstituent facilement par le groupement de leurs départements. La masse des provinces ne fut pas, en général, démembrée entre plusieurs autres; sur les frontières seulement des échanges furent consentis, toujours après une consultation des populations intéressées et souvent sur leur demande.

---

adressées à ses commettants, p. 8-9. Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale, imprimé par son ordre, A. N., ADxviiiᵉ 3.

Les départements sont « des débris » de provinces; mais ils ont été tracés par les hommes du pays et n'ont pas été découpés, comme l'a cru Taine, par « des ciseaux de géomètre (1) ».

(1) Taine, *Le Régime moderne*, I, p. 396. Paris 1894, 2 vol. in-8.

CHAPITRE X

Le régionalisme

Unité et fédéralisme. — Conciliation de ces deux forces dans le régionalisme. — La réforme politique.

En 1789, on ne savait si la Révolution se ferait dans le sens de l'unité ou du fédéralisme. La France a pris sa cohésion matérielle et morale, elle a le sentiment de son individualité, elle réunit dans le cercle de ses frontières un peuple animé d'aspirations communes, discipliné par une même culture spirituelle, ayant la conscience d'une solidarité nationale. Un Etat s'est formé; par son système d'administration et de gouvernement centralisé, il tient la nation, la dirige, s'efforce de régulariser sa vie politique, économique et sociale; lorsque la patrie est en danger, il rassemble ses forces dans l'énergie d'un seul effort, pour frapper par le choc d'une seule masse. L'union qu'avait tentée Vercingétorix, l'unité dont Rome avait tracé les premiers traits, sont réalisées.

Cependant, la France n'est pas nivelée. Le pouvoir central se heurte à des obstacles qu'il ne peut briser.

La formation territoriale du royaume constitué pièces par pièces, morceaux par morceaux, laisse toute leur vigueur aux diversités ethniques et géographiques; l'origine féodale de l'autorité royale en limite la puissance et les droits. « Par cela seul que le roi avait été « jadis comte de Paris et abbé de Saint-Denis, il ne « pouvait devenir un Auguste véritable, un Dioclétien « authentique (1) ». « Le roi, proclame le Parlement « de Paris, dans ses remontrances du 30 avril 1788 (2), « ne règne pas sur toutes les provinces au même titre; « en Normandie, en Bretagne, en Guienne, en Lan- « guedoc, en Provence, en Dauphiné, en Alsace, en « Bourgogne, en Franche-Comté, dans les pays con- « quis, dans les pays unis, différentes conditions règlent « l'obéissance... La volonté du roi, pour être juste, « doit donc varier suivant les provinces ».

Malgré la vigueur de l'effort monarchique, l'esprit particulariste tient en échec les tentatives d'unification; les ruines des châteaux forts, les brèches éventrant les remparts des villes franches attestent la vanité des résistances aux armées royales, mais les antiques traités d'union à la Couronne demeurent intacts, dépôts de libertés que la force ne peut détruire, ils maintiennent, sous le développement progressif de la centralisation, la structure à forme fédérative de la France; la moindre

(1) Taine, *Le Régime moderne*, t. I, p. 162, *op. cit.*
(2) *Loc. cit.*

secousse les fait sortir de l'oubli; c'est pourquoi, dans le tumulte d'idées qui agite la fin du XVIII[e] siècle, les aspirations autonomistes des provinces jaillissent de tous côtés si ardentes.

La réunion des assemblées provinciales et la rédaction des cahiers aux Etats généraux provoquent une violente explosion du patriotisme local. En mépris des assemblées octroyées par l'édit royal, les vieux états sont proclamés comme un droit, les contrats d'union qui garantissent les coutumes, les lois, les traditions, les institutions, les privilèges des provinces sont déclarés inviolables. Les souvenirs glorieux de l'Austrasie hantent la mémoire des Messins, dans les villes et villages de Lorraine, nobles, bourgeois, laboureurs, laissent leur pensée s'en aller « avec d'éternels regrets » vers leurs anciens ducs. La Bourgogne, la Franche-Comté, le Dauphiné, l'Auvergne, le Languedoc, la Navarre, la Normandie, rappellent qu'elles sont entrées dans l'unité française avec des droits; le respect de ceux-ci est la condition du pacte qui les lie au royaume.

Ainsi, un élan enthousiaste soulève les provinces et les entraîne vers l'autonomie, dans le cadre national. Mais la violence même de ces revendications en compromet le succès. Le fédéralisme est dénoncé comme un crime. Le département brise en morceaux le territoire des vieilles contrées historiques, les institutions étouffent les initiatives locales, retiennent l'essor de l'esprit particulariste. « L'unité et l'indivisibilité » de

la patrie est proclamée et la Constitution de l'an VIII assure le triomphe du dogme unitaire.

*
* *

Après un peu plus d'un siècle, voilà que l'effort vers l'unité semble arrêté et que les provinces de France renaissent. Les historiens en étudient l'émouvant passé, les romanciers et les poètes en célèbrent les beautés, les folkloristes et les traditionalistes révèlent la grâce des costumes nationaux, le lyrisme des chants populaires, le sens profond des vieilles traditions, le charme des légendes qui fleurissent à l'ombre des forêts séculaires, au bord des claires rivières. Toute une philosophie s'appuie sur le respect de la terre natale; l'Ecole de Nancy y découvre une nouvelle formule d'art. L'épanouissement des énergies locales paraît être la condition d'une vie plus féconde. L'évolution économique et sociale se fait dans le même sens : par leurs organisations, ouvriers, agriculteurs, mutualistes, industriels, coopérateurs, élargissent le cadre de leur activité au delà des bornes départementales, constituent des associations puissantes et fixent une limite à l'action de l'Etat; le développement des forces agricoles et industrielles trace des régions bien caractérisées; la Lorraine se reconstitue et prend sa place dans l'économie nationale française; en Languedoc, en Champagne, en face des crises redoutables de la viticulture, l'inter-

vention du pouvoir central s'avoue inefficace et brutale. Sous la poussée des forces régionales, une France nouvelle est en formation; le réseau uniforme et rigide des lois centralisatrices n'en peut plus contenir l'effort.

Ainsi se poursuit la lutte entre les deux tendances que la France porte en elle. Depuis des siècles, notre politique intérieure oscille de l'une à l'autre. Par la disposition de ses montagnes et de ses vallées, notre pays incline vers l'unité; sur notre sol, il n'y a pas de place pour un Etat à part. Autour des monts d'Auvergne, réduit central pour les guerres de l'indépendance, les fleuves s'étalent en de larges plaines qu'aucun seuil ne sépare; le Doubs, la Saône, la Moselle les unit aux pays du Rhin. L'histoire confirme les indications de la géographie; elle révèle la faiblesse de l'organisation féodale et la nécessité d'une concentration des forces pour faire face à l'ennemi. La confédération des peuples gaulois est rompue par le choc des légions romaines; le morcellement féodal favorise l'infiltration étrangère, qu'elle vienne de Germanie, de Scandinavie, d'Angleterre ou d'Espagne; c'est pourquoi nos rois s'efforcèrent, par la centralisation, de souder les provinces réunies en un bloc qui résiste.

Mais, au point de vue social, les variétés de notre sol s'accommodent mal d'un régime qui broie pour assurer la cohésion de l'ensemble. Le ciel bleu de la lumineuse Provence, les monts du pays basque baignés par les flots d'azur, la mer tumultueuse de la rude Bretagne,

les coteaux ensoleillés de Bourgogne, les champs de labour et les forêts de Lorraine, déterminent des manières de vivre et de penser différentes, des types sociaux, « des nuances d'âme particulières », des mœurs et des intérêts divers. Les Normands, les Lorrains, les Provençaux, les Basques ont le sentiment très vif de la solidarité qui les unit les uns aux autres, mais ils redoutent l'effacement dans l'uniformité, et veulent le respect de ces aspirations, par quoi s'exprime l'originalité de leur race.

Le régionalisme fait la conciliation entre ces deux tendances; il met l'ordre dans notre société, en équilibrant des forces en apparence contradictoires : la tradition et le progrès, l'amour du clocher et celui de la grande patrie, les droits de l'individu, de la cité, de la région, et ceux de l'Etat. La faveur que rencontre partout ce mouvement marque bien ce qu'il vaut; depuis dix ans, sa vigueur n'a cessé de croître; philosophes, historiens, économistes, sociologues, littérateurs, ont fixé sur lui l'attention du public; les hommes d'Etat commencent à s'émouvoir de l'ingérence du pouvoir central dans toutes les affaires; ils semblent redouter le joug funeste de cet « esclavage futur » que dénonçait Spencer; ils cherchent à adapter notre constitution centralisatrice aux nécessités locales. Ils subissent en cela l'influence de l'opinion.

« A cette uniformité, qui n'est pas l'unité, écrit

« M. Charles Brun (1), qui n'en est qu'une grossière « contrefaçon, les régionalistes proposent de substituer « la variété dans l'unité. Ils estiment que la France, « si elle est une, n'est pas uniforme, et que la nature « et l'histoire y ont, de longue date, constitué des « groupements dont le bon ordre de l'Etat exige que « l'on respecte les diversités essentielles ». « La consti- « tution de grandes régions dotées de centres, et pré- « sentant une vie propre (2) » est le point central de la doctrine. Celle-ci se répand grâce à l'activité des fédérations et unions régionalistes, qui raniment la conscience provinciale, stimulent les énergies locales, organisent des congrès, provoquent des enquêtes sur les questions intellectuelles, économiques et sociales, et pour vérifier la valeur de leur méthode la soumettent à l'épreuve des faits.

M. le comte de Lantivy-Trédion (3) a étudié, suivant les principes régionalistes, l'organisation d'une de nos provinces les plus originales. La Bretagne a sa langue,

---

(1) *Le Régionalisme*, p. 56, 1 vol. double in-16 carré, Bibliothèque régionaliste, F. Charpin, directeur, Paris, 1911. — Dans ce livre, M. Charles Brun fait l'exposé exact et méthodique des faits et des idées par lesquels se manifeste le régionalisme. Il en trace un tableau complet, en dégage la direction, en pose le fondement philosophique. Il résume les travaux des régionalistes et indique la portée du mouvement.

(2) Charles Brun, *op. cit.*, p. 47.

(3) Comte de Lantivy-Trédion, *Vers une Bretagne organisée*, enquête sur les libertés régionales et la formation d'États provinciaux en Bretagne, 1 vol. in-16, Nouvelle librairie nationale, Paris, 1911.

ses mœurs, ses traditions, ses légendes, son histoire, qui plonge dans le passé au delà des temps druidiques. Sur son sol, se dressent les témoins mystérieux d'une civilisation disparue; dans ses légendes, le souvenir du royaume d'Armorique laisse un reflet de gloire; au fond de ses landes et de ses forêts, la race celtique a maintenu sa pureté contre les Latins et les Francs. La Bretagne se souvient d'avoir été la patrie des Vénètes, contre lesquels lutta César; en 1532, lorsqu'elle entra dans l'unité française, par acte de volonté libre, elle se couvrit de droits et de libertés comme d'une armure, et jusqu'en 1789, ses états et son parlement bataillèrent pour la défense des franchises inscrites au traité d'union; depuis la Révolution, le système centralisateur n'a pu vaincre la fierté de ce peuple épris d'indépendance.

Dans l'harmonie française, l'âme bretonne poursuit un rêve à part. Les hauts clochers, les calvaires de granit, les menhirs de pierre guident vers le ciel son élan mystique; l'immensité de l'océan, la mélancolie de la lande déserte, entretiennent une sensibilité qui vibre au chant des bardes nationaux; sur les côtes battues par les flots, la mer appelle d'une voix inlassable et puissante, vers les contrées inconnues, et au milieu d'institutions modernes, la vie d'autrefois s'efforce à maintenir son rythme. Comme par le passé, les marins hardis s'élancent vers les terres lointaines; les pêcheurs s'en vont en Islande, laissant aux Parisiens, pour l'été,

la maison des ancêtres. Par les chemins creux, les paysans montent toujours vers les lieux de pèlerinages nationaux et sous l'œil des baigneurs accourus des plages voisines, les « Saulniers » de Guérande, impassibles, déroulent, le long des vieux remparts, la pompe des cérémonies traditionnelles.

Sur cette terre d'Armorique, d'une originalité si forte, la centralisation pèse de tout son poids; lentement, elle détruit ce qui fait la vigueur et la beauté de la race. Il s'agit de conserver intact ce génie breton qui constitue l'un des éléments nécessaires du génie français. Pour écarter le danger qui le menace, une organisation régionale du pays s'impose. M. de Lantivy nous en trace le plan. Il y concilie le respect du passé et les aspirations modernes, les droits de la province et ceux de l'Etat. Il ne cherche point à galvaniser des institutions qui sont mortes, mais à dégager l'expérience que les siècles y ont déposée. Déterminant le cadre de la région, il en respecte les limites historiques dans la mesure où l'évolution économique les a respectées; il étudie avec soin l'organisation du travail dont il dit « qu'elle doit être l'âme de la réforme politique, c'est-« à-dire de la décentralisation »; rajeunissant les anciens états, il les appuie à la fois sur un droit public séculaire, et sur la représentation professionnelle. Dans cette étude documentée, la doctrine régionaliste prend contact avec les résultats et affirme la souplesse et l'efficacité de la méthode.

Par un labeur de dix siècles, la centralisation a formé l'unité nationale en disciplinant les énergies françaises; à les vouloir courber davantage, elle risque de les briser; son œuvre accomplie, elle doit laisser libre l'épanouissement des forces régionales groupées en un faisceau que rien ne peut rompre. La rivalité des peuples voisins suffit à en resserrer le lien.

Certains s'émeuvent encore devant la renaissance du sentiment particulariste. Ils confondent unité et uniformité. Ils se refusent à voir que la diversité est la condition de la beauté et de la richesse de notre pays. Ils s'obstinent à redouter une agitation séparatiste, comme si chacune de nos provinces n'avait pas le sentiment très clair qu'en dehors du cadre français elle ne pourrait vivre; comme si l'Alsace et la Lorraine annexée, ne témoignaient pas, par leur fidélité, de la force d'un lien que le tracé d'une frontière nouvelle n'a pu trancher.

A l'examen des faits la crainte d'une dislocation de l'unité nationale s'évanouit et la vertu du régionalisme s'affirme; car les provinces les plus laborieuses et les plus dévouées à la gloire de la France sont celles où les aspirations particularistes sont le plus vivaces.

La Lorraine est le foyer le plus intense de l'activité économique nationale et le point le plus sensible de notre patrie. Elle fournit à la France des écrivains, des hommes d'Etat, des savants et des soldats; dans ses vallées, s'élève la masse gigantesque des hauts four-

neaux, retentit le vacarme des usines; sur ses longues plaines monotones, les champs de blé, les forêts, les prairies se succèdent; à l'éperon de ses plateaux, aux sommets de ses monts, les forts d'arrêt, tapis dans le sol, marquent la place des batailles futures.

Par les Descartes, les Chateaubriand, les Lamennais, la Bretagne apporte dans l'harmonie française les inspirations sublimes du génie celtique; par le sang qu'elle verse, elle donne un témoignage héroïque de sa fidélité: à chaque expédition coloniale, à chaque deuil frappant notre marine, la France doit s'incliner vers les villages bretons, car là-bas les clochers sont nombreux où sonne le glas pour ceux qui sont morts. De telles provinces ont quelques droits à maintenir leur intégrité.

*
* *

Il est conforme à la doctrine politique d'une République démocratique comme la nôtre, il est dans la logique de ses principes, de libérer la province du joug de l'Etat centralisateur. « Sans libertés provinciales et communales, dit M. de Laveleye, la République n'est qu'un « titre sans livre ».

En ce XX^e^ siècle, monarchies et républiques reposent sur des bases populaires; la démocratie est un fait; c'est le peuple qui donne son impulsion à l'Etat. Ce qui justifie ce régime, ce qui explique son expansion mondiale, c'est qu'il pose, devant la conscience des peuples, la réalisation d'un idéal très précis et très

humain : le libre et intégral épanouissement de l'individu. Pour garantir les droits de la personne humaine et assurer l'essort de la collectivité, qui exalte et soutient les énergies individuelles, la plus équitable méthode est celle qui remet à chacun le droit de participer à l'élaboration de la loi, règle obligatoire compressive des libertés de chacun dans l'intérêt de tous.

Cette méthode trouve sa plus juste exécution dans le régionalisme.

Les hommes sont, en effet, unis les uns aux autres, par ces liens de mutuelle dépendance que créent la communauté des intérêts, la poursuite d'un idéal semblable et le souvenir d'un même passé. Cette solidarité sociale qui ramasse en un seul effort toutes les aspirations d'un groupe, a son expression dans la loi coercitive et souveraine. Aussi est-il juste que ceux-là et ceux-là seuls, que lie cette solidarité sociale, concourent à la confection de la loi qui restreindra leurs libertés et contiendra l'élan de leurs énergies, car ils ont une conscience plus exacte de la contrainte que nécessite l'existence du groupe et la condition étant égale pour tous, la loi pèsera également sur chacun. C'est pourquoi la direction de l'Etat, de la région et de la commune, résultantes de ces forces intimes et profondes que produit la solidarité des sentiments et des intérêts, doit recevoir son impulsion de ceux-là seuls qui sont renfermés dans le cercle de ces groupements.

Lorsqu'il en est autrement, lorsque, comme dans

les Etats centralisés, la nation, par l'organe de ses représentants, statue sur des besoins qui ne sont pas ceux de la nation entière, mais de quelques-uns des groupements qui la composent, il y a chance d'erreur et danger d'oppression. En effet, si la loi a une application générale, elle s'imposera à des collectivités dont elle pourra entraver l'essor, parce qu'elle n'en dégagera pas les tendances naturelles; si cette loi restreint son application à un ou à plusieurs groupes, il y a crainte que ceux qui l'auront faite, étrangers à la solidarité particulière de ces groupes, l'expriment mal, par ignorance ou par calcul.

C'est ce qu'avait indiqué Rousseau, quand il écrivait : « La volonté générale pour être vraiment telle, doit « l'être dans son essence, elle doit partir de tous, pour « s'appliquer à tous, et elle perd sa rectitude natu- « relle, lorsqu'elle tend à quelque objet individuel et « déterminé, parce qu'alors, jugeant de ce qui nous « est étranger, nous n'avons aucun principe d'équité « qui nous guide ».

Si on a pu dire du régime démocratique qu'il avait failli aux espoirs de liberté et de justice qui avaient été placés en lui, c'est que, négligeant d'organiser le gouvernement du pays par le pays, il n'a pas permis jusqu'ici aux aspirations légitimes des sociétés locales et régionales de s'épanouir pour réaliser cette libre harmonie des forces sociales, qui seule peut assurer l'unité d'une nation.

Dans notre démocratie qu'étreint l'armature de la centralisation, la nation est maîtresse de ses destinées et les citoyens concourent équitablement à dégager sa volonté; la méthode appliquée à la gestion des affaires nationales est conforme aux principes de discussion et de responsabilité qui sont la caractéristique d'un régime libre. Mais la cité est encore soumise à une étroite tutelle et la région est maintenue impuissante sous le morcellement départemental; elles subissent toutes deux le joug des institutions créées pour un pouvoir absolu, la règle qui les régit n'est pas l'exacte expression de la communauté de leurs intérêts et de leurs sentiments; les citoyens qui sont le plus étroitement attachés à ces groupes et qui en ressentent le plus vivement les besoins n'ont qu'une faible part à leur direction.

« Quand les historiens, dit Prévost-Paradol, voudront « citer un des exemples les plus frappants des contra- « dictions dans lesquelles peuvent glisser ou s'endor- « mir les esprits les plus éclairés, ils invoqueront le « souvenir des institutions du Premier Empire, con- « servées presque intactes par la Restauration, tolérées « par la Monarchie de juillet, et laissées debout par « l'Assemblée constituante de la Seconde République, « en même temps que ces trois régimes essayaient sin- « cèrement de fonder et d'affermir en France la liberté « politique. »

L'équilibre entre les tendances unitaires et fédéra-

listes, rompu par la Révolution dans le sens unitaire, n'a pas encore été établi. Notre République démocratique n'a pu encore s'émanciper des méthodes politiques léguées par la Constitution de l'an VIII; elle n'a pu encore adapter son mode d'action à l'idéal qu'elle professe, ni conformer ses institutions aux mœurs qu'elle prétend instaurer. Cette situation illogique s'explique par une double considération : d'une part, nos esprits sont empreints de la conception romaine de l'Etat souverain, courbant tout sous l'implacable rigidité de la loi; d'autre part, le poids de la tradition et le souvenir des luttes politiques du siècle dernier engagent les partis au pouvoir à utiliser la force d'un système centralisé pour s'y maintenir. Mais maintenant il apparaît urgent de faire cesser cette anomalie et de reconnaître au citoyen le même droit de direction souveraine et de contrôle, qu'il s'agisse de la nation, de la cité ou de la région.

Cette réforme est urgente, car le régime démocratique suppose chez l'individu la conscience éclairée de ses droits et le sentiment réfléchi de ses devoirs; de là naît cet esprit public qui suscite les dévouements à la cause commune, et qui veille sur les intérêts de la collectivité. Or, à cause de la complexité et du nombre des problèmes posés, les chefs de partis, à chaque élection, s'adressent plutôt au sentiment qu'à la raison, et cherchent moins à convaincre les intelligences qu'à exploiter les émotions populaires. L'éducation d'un peu-

ple ne peut se faire ainsi : l'action de son énergie est faussée, son jugement se trouble, et il finit bientôt par s'assoupir dans une indifférence fatale pour son avenir.

Les réformes qu'il importe d'introduire dans notre organisation publique doivent donc être orientées dans le sens du développement de la capacité politique des individus et du sentiment de leur responsabilité; or, c'est seulement dans les groupements restreints où le but visé est plus précis et plus proche, où la coopération des efforts est plus libre et plus consciente, que les hommes apprennent à juger et à agir en citoyens. C'est pourquoi il faut rendre la vie à la région et à la cité; c'est là que s'alimente le véritable esprit public, c'est là que se forment les hommes capables de gérer les affaires de la nation.

Vu : *Le président de l'acte public*,
G. Gavet.

Vu : *Le doyen*,
E. Binet.

Nancy, le 25 septembre 1912.

Vu et permis d'imprimer.

Nancy, le 27 septembre 1912.

Le Recteur de l'Académie,
Ch. Adam.
Correspondant de l'Institut.

APPENDICE

Avis concernant la division des départements

Messieurs les députés qui ont à régler entre eux des divisions des départements, sont invités à observer, que lorsque tous les députés d'une province se réunissent pour ce travail, le grand nombre des assistants empêche de s'entendre et de rien conclure.

En conséquence, ils sont priés de s'assembler entre eux, par provinces ou par députations, afin de nommer des commissaires, au nombre d'un au plus par députation, et que ces commissaires puissent conférer avec le Comité de constitution.

Tableau des provinces qui sont invitées à nommer des commissaires

PROVINCES DE FRANCE

L'Isle-de-France,
La Picardie,
La Brie,
La Champagne,
La Bourgogne,
La Bresse,
Le Bugey,
Le Dauphiné,
La Provence,
Le Languedoc,

Le Pays de Foix,
Le Comminges,
L'Armagnac,
Le Bigorre,
Le Béarn,
Le Pays des Basques,
La Gascogne,
La Guyenne,
La Saintonge,
Le Pays d'Aunis,
Le Poitou,
La Bretagne,
La Normandie,
Le Perche,
La Beauce,
L'Orléanois,
Le Gâtinois,
Le Nivernois,
Le Bourbonnois,
Le Forez,
Le Beaujolois,
Le Lyonnois,
Les Cévennes,
Le Rouergue,
Le Quercy,
L'Agénois,
Le Condomois,
Le Bazadois,
Le Périgord,
L'Angoumois,
Le Limosin,
La Marche,
La Touraine,
L'Anjou,
Le Maine,
Le Blaizois,
Le Berry,
L'Auvergne,
Les Deux Flandres,
La Lorraine,
L'Alsace,
La Franche-Comté.

JOURS ET HEURES :

Vendredi, à dix heures du matin :

Lorraine, Champagne, Franche-Comté et frontières de Bourgogne;

Champagne, Bourgogne et Franche-Comté;

Bourgogne, Nivernois et Bourbonnois.

Samedi, à dix heures du matin :

Nivernois, Orléanois et Berry;
Berry, Bourbonnois et Auvergne;
Berry, Touraine et Orléanois;

Samedi, à deux heures :

Orléanois, Perche et Maine;
Orléanois, Isle-de-France et Champagne;
Maine, Perche et Normandie.

Lundi, à dix heures du matin :

Isle-de-France, Picardie et Vexin;
Boulonnois, Artois et les deux Flandres;
Bretagne, Poitou, Anjou et le Maine.

Lundi, à deux heures :

Poitou, Aunis, Angoumois et Saintonge;
Saintonge, Bordelois, Agénois, Périgord et Angoumois;
Gascogne, Quercy, Agénois et Périgord.

Mardi, à dix heures du matin :

Basse-Navarre, Béarn, Bigorre, Comminges et Armagnac;
Comminges, Foix, Roussillon et Languedoc;
Languedoc, Rouergue et Quercy.

Mardi, à deux heures :

Quercy, Rouergue et Limosin;
Limosin, Auvergne, Bourbonnois et la Marche;
Angoumois, la Marche, Berry et Poitou.

Mercredi, à dix heures du matin :

La Marche, Auvergne et Bourbonnois;
Auvergne, Lyonnois et Beaujolois;
Beaujolois, Bresse, Bugey, Dauphiné et Lyonnois.

Mercredi, à deux heures :

Bresse, Bugey et Franche-Comté;
Provence, Dauphiné.

Messieurs les députés sont avertis que quand une Province est appelée pour conférer avec une autre, uniquement quant à leurs frontières, il n'est pas nécessaire que tous les commissaires se rendent à la conférence, mais ceux des frontières seulement, pour s'accorder sur les localités.

On a indiqué trois assemblées à la même heure, parce qu'il y a trois appartements pour les recevoir.

A Paris, de l'Imprimerie Nationale.

1° *Tableau des provinces qui peuvent s'arranger dans leurs propres limites :*

Messieurs les députés de ces provinces sont invités à s'assembler entre eux, pour se subdiviser en un nombre de départements proportionné au nombre de 80 *ou environ*, fixé par l'Assemblée, c'est-à-dire de 324 lieues de surface *ou environ*.

Et, lorsque chaque province sera d'accord, MM. les députés sont priés d'en faire un rapport par écrit, afin que, le Comité

se réunissant avec eux, on trace les divisions convenues sur une carte nouvelle.

Provinces :	Départements :	Bureaux où on s'assemblera :
Normandie et Perche, *environ*. . .	6	I
Bretagne	5	II
Lorraine.	4	III
Alsace.	2	IV
Franche-Comté	3	V
Bourgogne et Bresse	4	VI
Haute-Guyenne		VII
Languedoc	6 ou 7	VIII
Dauphiné	3	IX
Provence	3	X
Auvergne	2	XI

N. B. — Si MM. les députés de chaque province jugent convenable de s'arranger avec les provinces voisines, pour des raisons de localité, ils verront s'ils doivent appeler les députés de ces provinces voisines; car il y a certainement des motifs, sur les frontières, pour donner ou pour recevoir des villages qui trouveraient leur avantage à quelque léger changement.

Messieurs les députés de ces provinces sont invités à s'assembler dimanche matin, à dix heures dans les bureaux.

2° *Tableau des provinces qui sont invitées à se réunir plusieurs ensemble pour s'accorder sur la division du royaume :*

Isle-de-France, Cambrésis, généralité de Paris, *et les frontières d'Orléanais, Champagne et Soissonnais*..... Vendredi, à 10 h.

Picardie, Artois, Boulonnois, les deux Flandres, Hainaut, Cambrésis et Valenciennes.	Vendredi, à 1 h.
Anjou, Maine et Touraine.....	Samedi, à 10 h.
Nivernais, Berry, Bourbonnais.....	Samedi, à 1 h.
Poitou, Aunis, Saintonge, Angoumois et Limosin.	Lundi, à 10 h.
Marche, *et les députés des frontières du Poitou.*	Lundi, à 1 h.
Champagne (Elle voudra bien inviter les voisines qu'elle jugera nécessaire)	Mardi, à 10 h.
Forez, Vivarois, Lyonnois et Beaujolois	Mardi, à 1 h.
Basse-Guyenne, Bigorre, Comminges, Foix, Couserans, *et deux députés* de Carcassonne.	Mercredi, à 10 h.
Roussillon *et deux députés* de Carcassonne, *et deux* du pays de Foix....	Mercredi, à 1 h.

Nota. — Si, dans ce tableau, Messieurs les députés aperçoivent qu'on ait négligé des voisins avec lesquels il leur serait important de s'entendre, ils voudront bien y suppléer.

Quoique les assemblées proposées par ce tableau soient nombreuses, comme elles ont paru indispensables, Messieurs les députés sont priés de ne pas s'en étonner.

Enfin, comme il importe de ne pas multiplier les opérations, et que c'est une économie de temps d'arranger les provinces le jour même où elles sont convoquées, s'il se peut, on a cru devoir mettre une distance proportionnée

et assez considérable entre une assemblée de province et une autre.

L'assemblée se tient place Vendôme, n° 4, au bureau de rédaction, celui appelé *de constitution* étant trop resserré.

A Paris, de l'Imprimerie Nationale.

Supplément au procès-verbal de l'Assemblée nationale. Archives nationales ADxviii°4.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE Ier

LA STRUCTURE FÉDÉRATIVE DE LA FRANCE EN 1789

Pages

La formation du royaume de France. — Les traités d'union à la Couronne. — Les privilèges des provinces. — La politique de la monarchie pour faire l'unité nationale. — *Le droit des provinces*..... 5

CHAPITRE II

LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES, JUDICIAIRES, RELIGIEUSES ET MILITAIRES DE LA FRANCE EN 1789

Les diocèses, les gouvernements, les généralités, les bailliages. — Leurs caractéristiques. — L'état des voies de communication à la fin de l'ancien régime. — Nécessité d'une nouvelle division territoriale du royaume. — Les projets de réforme..... 23

CHAPITRE III

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DE 1787 ET LES ASPIRATIONS AUTONOMISTES DES PROVINCES

Le projet de Necker. — Les Assemblées provinciales et l'unité nationale. — L'édit de juin 1787. — Réveil du particularisme provincial. — Les édits de mai 1788. — L'attitude du pouvoir royal devant les revendications des provinces. 47

CHAPITRE IV

L'ÉDIT DE JUIN 1787 ET LA RECONSTITUTION TERRITORIALE DES PROVINCES

Pages

Sens provincialiste de l'édit. — Le conflit entre le Maine et l'Anjou. — Organisation des départements, districts, arrondissements. — L'édit du 7 juin 1787 et le décret des 26 février-4 mars 1790..... 71

CHAPITRE V

LES CAHIERS AUX ÉTATS GÉNÉRAUX ET LES ASPIRATIONS VERS L'AUTONOMIE PROVINCIALE

Valeur des cahiers de 1789. — Les tendances vers la reconstitution territoriale des provinces. — Le remaniement des circonscriptions électorales, administratives et judiciaires du royaume. — Les aspirations autonomistes..... 87

CHAPITRE VI

LES PROVINCES EN 1789

Origine de la province. — Ses éléments constitutifs : coutume, états, institutions particulières, traité d'union à la Couronne. — Ce que sont les provinces en 1789. — Leur activité politique, intellectuelle, économique et sociale. — Les assemblées provinciales. — L'intendant. — Les aspirations provincialistes..... 117

CHAPITRE VII

L'UNITÉ NATIONALE EN 1789

Pages

Le loyalisme. — Paris et les provinces. — Evolution des mœurs vers l'uniformité. — Concentration de la souveraineté dans la personne du roi. — Formation d'un Etat centralisé. — Tendances unitaires des philosophes et des physiocrates. — Méthode de la monarchie pour concilier le respect des institutions provinciales et l'unité de gouvernement 149

CHAPITRE VIII

L'ŒUVRE UNITAIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Tendances unitaires des constituants. — Le principe de la souveraineté nationale. — Les bailliages et les provinces obstacles à la souveraineté de la nation. — Les bases de l'organisation administrative et de la représentation nationale. — Le plan du Comité de constitution : le département, cadre administratif et circonscription électorale. — Les idées de Thouret, Sieyès et Mirabeau. — Les protestations des provinces. — Les contre-projets provincialistes. — L'œuvre de l'Assemblée nationale..... 179

CHAPITRE IX

LA DIVISION DES PROVINCES EN DÉPARTEMENTS

La méthode du Comité de constitution. — La carte annexée au rapport de Thouret. — La méthode de Mirabeau. — Les départements répartis dans le cadre des provinces. — Le travail des députés des provinces, du Comité de constitution et de l'Assemblée..... 217

CHAPITRE X

LE RÉGIONALISME

Pages

Unité et fédéralisme. — Conciliation de ces deux forces dans le régionalisme. — La réforme politique..... 253

APPENDICE

Avis concernant la division des départements..... 269

IMPRIMERIES RÉUNIES DE NANCY